Evaluatie specifieke uitkering en gemeentelijk beleid inzake onderwijsachterstanden

Gemeentelijke bestedingen en beleid 2012-2014
Voor- en vroegschoolse educatie

Cebeon / Regioplan

14827 – 005

eindrapport

3 februari 2015

I Inhoudsopgave

V Voorwoord

Met de specifieke uitkering gemeentelijk Onderwijsachterstandenbeleid (GOA) start in 2011 een nieuwe periode om onderwijsachterstanden bij jonge kinderen verder terug te dringen. Gemeenten krijgen extra geld waarbij de omvang is gebaseerd op het 'schoolgewicht'. Dit is een benadering van het aantal basisschoolleerlingen van wie de ouders laag zijn opgeleid. Taalbevorderende activiteiten zijn sindsdien verder uitgebouwd en dit zien we ook terug in het voorliggende onderzoek.

Het ministerie van OCW heeft in september 2014 aan Cebeon gevraagd de specifieke uitkering onderwijsachterstandenbeleid te evalueren in samenhang met de wettelijke vve-taken van gemeenten. Dit evaluatie-onderzoek is begeleid door een begeleidingscommissie waarin deelnemers van gemeenten (Rotterdam en Midden-Drenthe), de VNG, de ministeries van BZK, SZW, Financiën en EZ, en de Inspectie van het Onderwijs zitting namen.

Bij de totstandkoming van de wet Oke is voor de eerste periode (2011-2015) besloten tot een geoormerkte toekenning van het budget in de vorm van een specifieke uitkering. De voorliggende evaluatie levert belangrijke inbreng voor een besluit over de toekomstige wijze waarop de middelen voor gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid worden uitgekeerd.

Een woord van dank gaat uit naar alle organisaties en met name gemeenten en personen –financieel en beleidsinhoudelijk– die gedurende het onderzoek hebben meegewerkt aan verschillende onderzoeksactiviteiten. Ondanks drukke agenda's en de periode waarin het onderzoek is uitgevoerd, was de bereidheid om informatie te verstrekken groot. Dit onderstreept de gedrevenheid van de onderwijsprofessionals en het belang dat partijen hechten aan een goed functionerend onderwijsachterstandenbeleid.

Cebeon heeft het onderzoek samen met Regioplan Beleidsonderzoek uitgevoerd.

Amsterdam, januari 2015

Coen van Rij
Projectleider

S Management samenvatting

S.1 Aanleiding van het onderzoek

achtergrond

De Wet Ontwikkelkansen door kwaliteit en educatie heeft als doel om de taalontwikkeling van jonge kinderen te stimuleren en de kwaliteit van de peuterspeelzalen te verbeteren en te harmoniseren ten opzichte van de kinderopvang. Daarbinnen hebben -sinds 1 augustus 2010- gemeenten de (wettelijke) verantwoordelijkheid om een goed voorschools *aanbod* te doen aan alle jonge kinderen met een taalachterstand. *Burgemeester en wethouders dragen er zorg voor dat er in een gemeente voldoende voorzieningen in aantal en spreiding zijn voor kinderen met een risico op een achterstand in de Nederlandse taal (…). Zij voeren daarover jaarlijks overleg en maken afspraken. De inspectie rapporteert jaarlijks over de mate waarin die doelen worden bereikt.*[1] De taak van een gemeente is in dit onderzoek nader geoperationaliseerd. Er is sprake van een wettelijke (kern) verantwoordelijkheid bij de definitie van de doelgroep, bereik, toeleiding, doorgaande lijn en resultaten.

Om deze wettelijke verantwoordelijkheid uit te kunnen voeren krijgen gemeenten middelen (in het totaal circa 361 miljoen euro in 2013) via de specifieke uitkering gemeentelijk Onderwijs achterstandenbeleid.[2] De specifieke uitkering Onderwijsachterstandenbeleid loopt vanaf 2011 tot en met eind 2015. Bij de totstandkoming van de wet Oke is oormerking van dit budget tot het eerste evaluatiemoment vastgesteld. Dit onderzoek omvat de beoogde evaluatie.

doel en werkwijze onderzoek

In opdracht van het ministerie van OCW heeft Cebeon samen met Regioplan Beleidsonderzoek de evaluatie van de specifieke uitkering gemeentelijk Onderwijsachterstandenbeleid (GOA) uitgevoerd en nader onderzocht hoe gemeenten invulling hebben gegeven aan hun wettelijke taak voor vve voortkomend uit de Wet Ontwikkelkansen door kwaliteit en educatie (hierna: de wet Oke).

In de kern richtte het onderzoek zich op drie vragen. Allereerst is de vraag of de middelen daadwerkelijk tot een besteding hebben geleid conform de (wettelijke) verantwoordelijkheden en aanvullende bestuurlijke afspraken. Ten tweede hoe gemeenten invulling hebben gegeven aan hun (wettelijke) taak voor vve voortkomend uit de Wet Oke en zijn daarmee de beoogde doelen van de wetgever bereikt.[3] Ten derde wat de financiële effecten voor gemeenten zijn van ongewijzigd beleid in de verdeling van de middelen. Voor alle duidelijkheid: het onderzoek gaat niet in op de kwaliteit van vve-locaties of van vve-programma's, maar richt zich op de rol van gemeenten binnen het beleidskader om taalontwikkeling van jonge kinderen te stimuleren.

De financiële vragen zijn onderzocht door middel van een uitgavenanalyse van gemeenten. Hiertoe zijn van 50 gemeenten grootboekgegevens opgevraagd en geanalyseerd. Voor het onderzoek was het essentieel niet alleen te beschikken over financiële gegevens omdat invulling van de (wettelijke) taak vve bij de evaluatie dient te worden betrokken. Om die reden is de meest recent beschikbare beleidsinhoudelijke informatie van de Inspectie op een rij gezet en aanvullend hierop is informatie uitgevraagd bij beleidsme-

---

1 De belangrijkste wettelijke taken van gemeenten zijn vastgelegd in artikel 166 en 167 van de Wet op het Primair Onderwijs (WPO).

2 In 2011 telde Nederland 418 gemeenten. 360 gemeenten ontvingen een bijdrage uit de specifieke uitkering.

3 De raming van mogelijke effecten van het beleid op de taalontwikkeling van jonge kinderen valt buiten de opzet van het huidige onderzoek. Hierover komt in 2015 nader onderzoek beschikbaar (zie www.pre-cool.nl).

dewerkers van gemeenten. De oordelen van de Inspectie en deze aanvullende informatie zijn belangrijk voor de duiding van het doelbereik. Voor het beoordelen van de kwaliteit heeft de Inspectie een toezichtkader opgesteld.[4]

Bij de steekproeftrekking is rekening gehouden met de omvang van de gemeente, de potentiële doelgroep van onderwijsachterstandenbeleid en de mate van stedelijkheid. Ook is gelet op meerkernigheid bij kleinere gemeenten. In totaal zijn 50 gemeenten (22 van de G37 en 28 overige gemeenten) benaderd. Met deze steekproef is circa tweederde van de landelijk beschikbare specifieke middelen gedekt. Dit vormt een representatieve basis om de brede onderzoeksvragen over alle gemeenten en de specifieke thema's voor de G37 te beantwoorden.

S.2 Besteding van specifieke uitkering conform (wettelijke) verantwoordelijkheden

In totaal hebben de responsgemeenten in de jaren 2012, 2013 en 2014 circa 205 tot 290 miljoen euro per jaar uitgegeven aan onderwijsachterstandenbeleid. Gemiddeld komt dit neer op een jaarlijks bedrag in de orde van grootte van circa 2.300 tot 3.300 euro per gewichtenleerling.

Voor de dekking van deze bestedingen ontvingen de betrokken gemeenten uit de specifieke uitkering jaarlijks een bedrag van circa 225 à 245 miljoen euro ofwel circa 2.500 tot 2.800 euro per gewichtenleerling. Bij circa 40% van de steekproefgemeenten lijkt eind 2014 nog sprake van onderbenutting. Doordat gemeenten reserveringen doorschuiven kan pas een definitieve uitspraak over onderbenutting plaatsvinden na 2015 (op basis van rekening 2014 en 2015). Bij ongeveer eenderde van de steekproefgemeenten is (tot en met 2014) in drie opeenvolgende jaren (2012, 2013 en 2014) geen sprake van onderbenutting

Vooral kleine en middelgrote gemeenten, gemeenten met weinig gewichtenleerlingen, en gemeenten met een zwakkere sociale structuur besteden in vergelijking met hun specifieke uitkering meer. Of de overbesteding samenhangt met de beoordeling van de Inspectie is niet eenduidig vast te stellen. Er zijn zowel (typen) gemeenten met veel als met weinig verbeterpunten die duidelijk meer besteden dan de specifieke uitkering. Bij eerstgenoemde gemeenten is er sprake van een inhaalslag, terwijl laatstgenoemde gemeenten meer inzetten op het structureel verankeren van het bereikte kwaliteitsniveau.

Het grootste deel van de gemeentelijke bestedingen in de beschouwde periode hangt samen met wettelijke verantwoordelijkheden voor het achterstandenbeleid: een goed voorschools aanbod aan alle jonge kinderen met een taalachterstand, waarbij het beschikbaar stellen van voorzieningen voor voorschoolse educatie het belangrijkste onderdeel vormt. Een deel (ongeveer een kwart tot een derde) van de gemeentelijke bestedingen is te beschouwen als 'bovenwettelijke' verantwoordelijkheden en heeft een relatie met de bestuursafspraken 2011 (tussen de minister van OCW en de G37). Het gaat hier onder andere om extra taal bevorderende activiteiten zoals een verhoging van het kwaliteitsniveau van medewerkers, zomerscholen en schakelklassen.

Uit verstrekte gegevens door een derde van de G37-gemeenten blijkt dat gemiddeld over de beschouwde periode ongeveer een tiende van hun jaarlijkse bestedingen een meer incidenteel karakter heeft. Hierbij kan worden gedacht aan activiteiten gericht op het vergroten van ouderbetrokkenheid, tijdelijk extra inzet van het programmateam primair onderwijs in verband met taalachterstanden, deelname aan schakelklassen door leerlingen uit asielzoekerscentra, en de aanschaf van een digitaal volgsysteem voor peuterspeelzalen/kinderopvang met bijbehorende instructie.

---

4 Een toezichtkader bestaat uit een waarderingskader en een werkwijze. Het toezichtkader voor de vve bestandsopname is gepubliceerd in de Staatscourant, nr 12632, 13 augustus 2010.

S.3 Doel van de wetgever nog niet helemaal bereikt

uitvoering (wettelijke) taken vve

De G37 gemeenten in de steekproef hebben de afgelopen jaren een positieve ontwikkeling doorgemaakt, en voeren hun wettelijke taken inmiddels naar behoren uit. Voor vier van de vijf kernindicatoren (bereik, doelgroepdefinitie, toeleiding en doorgaande lijn) varieert het percentage G37 gemeenten dat hier bij de *midterm review* minstens een voldoende op scoort tussen de 91 en de 100%.[5] Bij de vijfde kernindicator, het maken van afspraken over het resultaat van vve, is het beeld iets minder positief: bij een kwart van deze gemeenten acht de Inspectie het wenselijk dat betere of meer resultaatafspraken worden gemaakt. Hierbij is tegelijkertijd wel sprake van een aanzienlijke verbetering ten opzichte van de situatie ten tijde van de nulmeting rond 2011 (de zogenaamde bestandsopname).

Op basis van de inspectieoordelen ten tijde van de bestandsopname en ontvangen vragenlijsten van gemeenten kan worden gesteld dat ook bij de overige (niet-G37) gemeenten in de steekproef verbeteringen hebben plaatsgevonden in de uitvoering van de wettelijke taken. Alle gemeenten hebben actie ondernomen op de verbeterpunten die de Inspectie –ten tijde van de bestandsopname– heeft benoemd. Ruim de helft van de gemeenten met een verbeterpunt op de kernindicatoren bereik, toeleiding, doorgaande lijn of resultaatafspraken, geeft aan dat dit verbeterpunt inmiddels succesvol is opgepakt. Bij verbeterpunten op de kernindicator doelgroepdefinitie geeft zelfs een grote meerderheid aan dat er sprake is van een succesvolle aanpak. Tegelijkertijd is er een substantieel aantal gemeenten (een kwart tot een derde) met verbeterpunten op de vijf kernindicatoren die er nog niet in zijn geslaagd om verbeteringen tot stand te brengen. Er kan derhalve niet met zekerheid worden vastgesteld of de uitvoering van de wettelijke taken door niet-G37 gemeenten als voldoende is aan te merken.

bestuursafspraken (bovenwettelijk)

Eind 2011 hebben de G37 bestuurlijke afspraken gemaakt met de minister van OCW. Hierin zijn de doelen vastgelegd die zij in de periode 2012-2015 nastreven op het terrein van vve en schakelklassen & zomerscholen. Onderdeel van deze afspraken is dat de Inspectie in 2013 en 2015 de kwaliteit van vve in de 37 grote steden monitort. Eind 2014 is de zogenoemde *midterm review* G37 verschenen met de uitkomsten van de monitor vve in 2013. De Tweede Kamer is hierover in november 2014 geïnformeerd.

G37-gemeenten laten verbetering zien op de geformuleerde bestuurlijke ambities. Ondanks deze vooruitgang, valt op enkele onderdelen nog winst te behalen. De kwaliteit van pedagogisch medewerkers op vve-instellingen is nog niet overal van het gewenste niveau. Van de pedagogisch medewerkers heeft in 2014 65% het taalniveau (3F). Het streven is om dit percentage in 2015 naar 90% te brengen.

gemengde groepen en ouderbijdrage

Binnen het onderzoek is verder specifieke aandacht besteed aan gemengde groepen en de ouderbijdrage. Deze onderwerpen zijn in de evaluatie betrokken omdat het mogelijk maken van gemengde groepen en de ouderbijdrage een relatie met een deel van de middelen heeft. In het kader van de Wet Oke is een bedrag van 20 miljoen euro aan de specifieke uitkering toegevoegd waarmee gemeenten in staat werden gesteld om de toenmalige ouderbijdrage voor voorschoolse educatie in peuterspeelzalen op een niveau te brengen dat gelijkwaardig is aan de ouderbijdrage in de kinderopvang voor ouders met een minimuminkomen. Daarnaast is voor het mogelijk maken van gemengde groepen 32 miljoen euro beschikbaar gesteld.

---

5 Bij de bestandsopname varieerde dit percentage tussen de 33 en 82%.

Uit het onderzoek blijkt dat bijna alle gemeenten over een beleidsvisie voor gemengde groepen beschikken. In veel gevallen heeft deze visie betrekking op een streefverhouding van doelgroep- en niet-doelgroep kinderen op een vve-groep. Streefcijfers lopen uiteen van 30% tot 75% doelgroepkinderen op een groep. In de praktijk zijn dus de taalgroepen niet volledig bezet met doelgroepkinderen. Hiervoor is een deel van de financiële middelen ingezet voor dekking van de onderbezetting. Helaas kan slechts een (te) beperkt aantal gemeenten dit bedrag nader specificeren omdat het onderdeel uitmaakt van het reguliere beleid en de daaraan gekoppelde subsidiëring van instellingen.

In de meeste gevallen waarin momenteel een ouderbijdrage wordt gevraagd, is deze lager dan de bijdrage die van ouders met een vergelijkbaar inkomen wordt gevraagd in de kosten voor kinderopvang. De 20 miljoen euro die hiervoor vanuit OCW beschikbaar is gesteld, is hieraan evenwel niet direct te linken. Dit komt omdat niet de gemeenten een ouderbijdrage heffen maar de instelling.

S.4 Financiële effecten voor gemeenten bij ongewijzigd beleid

In de afgelopen jaren is het ‘schoolgewicht’ als verdeelmaatstaf van de middelen gebruikt. Deze maatstaf geeft een indicatie van het aantal kinderen met (een risico op) taalachterstand (de zogenaamde ‘gewichtenleerlingen’). Om gemeenten over een langere periode budgettaire zekerheid te geven is de afgelopen jaren er voor gekozen de verdeelmaatstaf te bevriezen (stand 2009). Een stijging of daling (binnen één gemeente) van leerlingen met taalachterstand heeft in de afgelopen jaren niet geleid tot meer dan wel minder budget uit de SU. Als de verdeling zou zijn afgestemd op het actuele niveau van de schoolgewichten dan zouden (gemiddeld genomen in 2014) (middel)kleine gemeenten, gemeenten met weinig gewichtenleerlingen, gemeenten met een geringe stedelijkheid meer middelen hebben ontvangen dan dat zij hebben gekregen op basis van de bevroren maatstaf. Met de huidige maatstaf wordt onvoldoende recht gedaan aan kostenverschillen tussen gemeenten met leerlingen met (een risico op) taalachterstand.

Uitgaande van een door OCW bepaald macro volume[6] verdient de huidige bevroren maatstaf heroverweging omdat deze de dynamiek in de achterstanden problematiek onvoldoende volgt.[7] Oplossingen kunnen worden gezocht in het dynamiseren van de maatstaf, maar ook het aanpassen van de drempel voor schoolgewicht of het toevoegen van andere maatstaven die een (kosten) relatie hebben met de problematiek. Dit zou ook passen in de lijn dat steeds vaker wordt gekozen voor een brede doelgroep definitie in de vve. De taalproblematiek is breder dan tot uitdrukking komt in het aantal gewichtenleerlingen. Aan deze beleidsinhoudelijke verbreding zou de verdeling meer op kunnen worden afgestemd.

6 De omvang van het macro budget valt buiten de onderzoeksopdracht.
7 Hierbij speelt de drempel schoolgewicht ook een rol.

1 Inleiding

1.1 Achtergrond onderzoek

Op verzoek van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) heeft Cebeon in samenwerking met Regioplan Beleidsonderzoek onderzoek verricht naar de specifieke uitkering voor gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid en hoe gemeenten invulling hebben gegeven aan hun (wettelijke) taak voor vve voortkomend uit de Wet Ontwikkelkansen door kwaliteit en educatie (de wet Oke).

De wet Oke heeft als doel om de taalontwikkeling van jonge kinderen te stimuleren en de kwaliteit van de peuterspeelzalen te verbeteren en te harmoniseren ten opzichte van de kinderopvang. Sinds 1 augustus 2010 hebben gemeenten de wettelijke verantwoordelijkheid (regierol) om een goed voorschools aanbod te doen aan alle jonge kinderen met een taalachterstand.

Om deze wettelijke verantwoordelijkheid uit te kunnen voeren krijgen gemeenten middelen in een specifieke uitkering. De verdeling van deze specifieke middelen is gebaseerd op het schoolgewicht (zie verder hoofdstuk 2.5). De specifieke uitkering gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid loopt vanaf 2011 tot en met eind 2015. Bij de totstandkoming van de wet Oke is oormerking van dit budget tot het eerste evaluatiemoment vastgesteld. Dit onderzoek omvat de beoogde evaluatie en vormt de basis voor een besluit over de toekomstige manier waarop de (specifieke) middelen worden ingezet.

Dit onderzoek is een van de bouwstenen van de evaluatie van de wet Oke en specifieke uitkering onderwijs achterstandenbeleid. Begin 2015 zal de Tweede Kamer (samenvattend) worden geïnformeerd over de uitvoering van het achterstandenbeleid na 2010.

1.2 Doel en vraagstelling onderzoek

Doel van het onderzoek is om inzicht te geven in de bestedingen van gemeenten op het gebied van voor- en vroegschoolse educatie, zomerscholen en schakelklassen (samengevat: onderwijsachterstandenbeleid) en de resultaten die zij hiermee hebben bereikt. Aanvullend zijn vragen opgenomen op het gebied van voor- en vroegschoolse educatie (vve) die onderdeel vormen van de evaluatie van de wet Oke.

Deze doelstelling is uitgewerkt in zeven onderzoeksthema's, die zijn weergegeven in onderstaand schema. Daarbij is vermeld in welke hoofdstukken op het desbetreffende thema wordt ingegaan. De integrale beantwoording vindt plaats in het concluderende hoofdstuk.

	Onderzoeksvraag	Hoofdstuk
1.	**Uitvoering van de wettelijke taken**	
1.1	Hebben gemeenten de doelen zoals vastgesteld met artikel 165 WPO (schakelklassen en zomerscholen) in de afgelopen periode gehaald?	4
1.2	Hebben gemeenten de doelen zoals vastgesteld met artikel 166 WPO en nader beschreven in de onderstaande onder 3 genoemde bestuurlijke afspraken met de G37 gemeenten over vve (aanbod en bereik behaald)?	4
1.3	Wat is het oordeel van de inspectie over de uitvoering van de wettelijke taken in artikel 166 WPO?	4
1.4	Wat zijn de gevolgen van de gemeentelijke doelgroep definitie (artikel 166 WPO) in relatie tot een uitspraak over het wel/niet behalen van het aanbod/bereik?	4

1.5	Hebben gemeenten de doelen zoals vastgesteld met artikel 167 WPO (toeleiding, resultaatafspraken, doorgaande lijn) behaald?	4
1.6	Artikel 167 WPO: Wat is het oordeel van de inspectie over de uitvoering van de wettelijke taak?	4
1.7	Wat zijn verschillen tussen grote, middelgrote en kleine gemeenten bij de antwoorden op bovenstaande vragen?	4
2.	**Uitputting en besteding[8] van basisbedrag en aanvullende (eigen) middelen**	
2.1	Hebben gemeenten de hele specifieke uitkering besteed voor het aangegeven doel? Zo niet, wat is de onderbenutting over de afgelopen periode?	3
2.2	Waaraan hebben gemeenten de specifieke uitkering besteed (coördinatie, signalering, toeleiding, monitoring, etc.)	3
2.3	Indien uitputting *niet* aan de orde is, wat is de reden dat middelen niet besteed zijn?	3
2.4	Is er een samenhang tussen onderbenutting en de implementatie van de wettelijke opdracht?	5
2.5	Hebben gemeente waar onderbenutting plaatsvindt, gemeenschappelijke kenmerken, zo ja welke?	5
2.6	Hoeveel dragen gemeenten daadwerkelijk bij via eigen middelen uit het gemeentefonds aan vve?	3
2.7	Hebben gemeenten waar besteding uit het gemeentefonds aan de orde is gemeenschappelijke kenmerken? Zo ja, welke?	5
3.	**Uitvoering van de bovenwettelijke taak**	
3.1	Hebben de G37 bovenop de wettelijke taak een hoger en blijvend kwaliteitsniveau bereikt - gemeten aan de hand van eerdere gegevens over 2011 (volgens IvO e/d *midterm review* G37)? Gebaseerd op de meest recente inspectiegegevens zoals gepubliceerd op de website van de Inspectie?	4
3.2	Welke investeringen zijn te beschouwen als structurele kosten en welke als eenmalige kosten? *Uit de beleidsdoelstellingen en acties zoals kwaliteitsverbeteringen en verhoging opleidingsniveaus volgt dat voor de langere termijn uitgaven hiervoor op peil moeten blijven om kapitaalvernietiging te voorkomen. Andere bedragen kunnen worden gebruikt om gesignaleerde problemen met vve bij gemeenten met een tekort eenmalig op te lossen door middel van een impuls.*	3
3.3	Hebben gemeenten hier zelf nog middelen aan toegevoegd om de doelen van de bestuursafspraken te realiseren?	3
4.	**Gemengde groepen.** De norm voor een vve groep is 16 kinderen. In de praktijk zijn groepen echter niet altijd volledig bezet met doelgroepkinderen. Dit is deels ook gewenst omdat doelgroepkinderen leren van niet-doelgroepkinderen. Voor het mogelijk maken van gemengde groepen, als dekking voor onderbezetting en voor extra kosten in verband met werving en toeleiding is in het kader van de wet Oke 32 miljoen beschikbaar gesteld.	
4.1	Hebben gemeenten de 32 miljoen voor de gemengde groepen daar ook daadwerkelijk aan uitgegeven?	3*
4.2	Op welke wijze hebben (alle) gemeenten de financiële middelen hiervoor ingezet?	3*
4.3	Hebben gemeenten hierover beleidsvisies ontwikkeld en toegepast?	4
4.4	Is in deze situaties altijd voldoende plaats voor 'echte' doelgroepkinderen op de groepen?	4
5.	**Ouderbijdrage voorschoolse educatie.** In de wet Oke is vastgelegd dat de eigen bijdrage van ouders geen belemmering mag zijn voor vve. Ook is vastgelegd (maar nooit in werking getreden) dat ouders voor vve een ouderbijdrage betalen die vergelijkbaar is met de ouderbijdrage voor kinderopvang. Hiervoor is 20 miljoen beschikbaar gesteld.	
5.1	Op welke wijze hebben gemeenten de 20 mln gebruikt om vve-voorzieningen betaalbaar te houden voor vve doelgroepen?	4*
5.2	Is er een onderscheid te maken tussen grotere en kleinere gemeenten?	4*
6.	**Financiële effecten voor gemeenten van autonome ontwikkelingen op basis van de verdeling via de huidige gewichtenregeling.**	
6.1	Hoe ziet bij ongewijzigd beleid de verdeling van middelen eruit in 2020?	5
6.2	Tot welke financiële wijzigingen leidt dit op gemeentelijk niveau?	5
7.	**Sturingsmogelijkheden in de uitvoering van de wettelijke taak.**	
7.1	Hoe hebben gemeenten artikel 168 over de doorzettingsmacht van gemeenten gebruikt?	4
7.2	Hoe is artikel 169 over het verstrekken van gegevens ingezet?	-**
7.3	*Gemeenten zijn volgens de Wet kinderopvang verantwoordelijk voor handhaving en toezicht op de kwaliteit van kinderopvang. Onder verantwoordelijkheid van de gemeenten wordt het feitelijke toezicht op de kindercentra en gastouderopvang uitgevoerd door de gemeentelijke gezondheidsdienst.* Op welke wijze geven gemeenten invulling aan hun handhavingstaak?	4
7.4	*Op basis van de verkregen informatie kan het Rijk interveniëren als het toezicht door de gemeenten onvoldoende functioneert. Er is in artikel 124 van de gemeentewet een zogenaamde 'taakverwaarlozingsregeling' vastgelegd.* Hoe is artikel 170 over taakverwaarlozing ingezet?	-**

8 In het onderzoek spreken we van onderbesteding indien de bestedingen (ofwel lasten in termen van het baten-lastenstelsel van de overheid) in een bepaald jaar lager zijn dan de SU en overbesteding bij het omgekeerde.

* in overleg met opdrachtgever en begeleidingscommissie heeft deze vraag in het onderzoek een beleidsinhoudelijke uitwerking gekregen.
** in overleg met opdrachtgever en begeleidingscommissie is deze vraag vervallen.

1.3 Structuur van de rapportage

In deze rapportage gaan we achtereenvolgens in op:

- de context waarbinnen het onderzoek plaatsvindt en de gehanteerde werkwijze (hoofdstuk 2);
- gemeentelijke bestedingen in relatie tot de specifieke middelen voor onderwijsachterstandenbeleid (hoofdstuk 3);
- gemeentelijk beleid en de beoordeling van de Inspectie van het Onderwijs (hoofdstuk 4);
- achtergronden van verschillen in bestedingen en onderbenutting tussen gemeenten (hoofdstuk 5);
- conclusies en aanbevelingen (hoofdstuk 6).

2 Context en werkwijze

2.1 Inleiding

Uitgaande van de vraagstelling voor het onderzoek schetsen we in dit hoofdstuk de beleidscontext en de wijze waarop de evaluatie is uitgevoerd. Daartoe gaan we in op:

- het wettelijke kader en de gemeentelijke taken van het onderwijsachterstandenbeleid, inclusief bestuurlijke afspraken hierover voor de G37 (paragraaf 2.2);
- het toezicht op de kwaliteit van voor- en vroegschoolse educatie (paragraaf 2.3);
- de betekenis van de specifieke uitkering (paragraaf 2.4);
- de wijze waarop het onderzoek is uitgevoerd (paragraaf 2.5).

2.2 Wettelijk kader en gemeentelijke taken onderwijsachterstandenbeleid

aard wettelijk kader

De wet Oke is geen zelfstandige wet, maar een wet die andere wetten heeft gewijzigd, waaronder de Wet op het Primair Onderwijs (WPO). [9] In de WPO is nu de regierol van gemeenten in het onderwijsachterstandenbeleid verstevigd en is de verantwoordelijkheid voor het aanbod en de toegankelijkheid van voorschoolse educatie bij gemeenten neergelegd. De belangrijkste wettelijke taken van gemeenten zijn vastgelegd in artikel 166 en 167 van de WPO.

A. realiseren voorzieningen: aanbod

Artikel 166 WPO stelt dat burgemeester en wethouders er zorg voor moeten dragen dat er in een gemeente voldoende voorzieningen (in aantal en spreiding) zijn waar kinderen met een risico op een achterstand in de Nederlandse taal kunnen deelnemen aan voorschoolse educatie. Deze educatie moet voldoen aan de daarvoor in de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen vastgestelde basisvoorwaarden. Een gemeente dient voor minimaal 75 procent van het aantal 4- en 5-jarigen met een leerlinggewicht (op teldatum 1 oktober 2009) kindplaatsen te creëren.[10]

B. maken van afspraken: definitie doelgroep, toeleiding, doorlopende leerlijn en resultaten

In artikel 167 WPO wordt gesteld dat gemeenten afspraken moeten maken met de bevoegde gezagsorganen van scholen en de houders van kindercentra en/of peuterspeelzalen om vast te stellen welke kinderen met een risico op een achterstand in de Nederlandse taal in aanmerking komen voor voorschoolse educatie. Gemeenten moeten dus de doelgroep die voor voorschoolse educatie in aanmerking komt definiëren. Daarbij genieten zij een zekere mate van vrijheid: ze kunnen uitgaan van de gewichtenregeling –waarop ook het wettelijk te creëren aanbod is gebaseerd–, maar kunnen ook een bredere definitie hanteren.[11]

---

9 Andere wetten die door de wet Oke zijn gewijzigd zijn: de Wet op het onderwijstoezicht (WOT) en de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen (Wko).

10 Inspectie van het Onderwijs, *Werkinstructie toezichtkader voor- en vroegschoolse educatie*, 2013.

11 Gemeenten zijn niet verplicht zich op de gewichtenregeling te baseren. Ze mogen evenwel geen definitie formuleren die in een kleiner aantal doelgroepkinderen resulteert dan de gewichtenregeling.

In artikel 167 WPO wordt verder gesteld dat gemeenten afspraken moeten maken over:

- de wijze waarop de doelgroepkinderen worden toegeleid naar vve;
- de organisatie van een doorlopende leerlijn van voorschoolse naar vroegschoolse educatie;
- de resultaten van vroegschoolse educatie.

gemeentelijke ambities: bestuurlijke afspraken G37

Met de G37 zijn aanvullende afspraken gemaakt waarbij alle gemeenten de volgende gezamenlijke ambities centraal stellen:

A. Uitbreiding vve-plaatsen en verbetering van de toeleiding;
B. Verhoging van de kwaliteit van pedagogisch medewerkers;
C. Meer opbrengstgericht werken in vve;
D. Uitbreiding van het aantal hbo-gekwalificeerde medewerkers;
E. Versterking van de ouderbetrokkenheid in vve;
F. Resultaatafspraken over voor- én vroegschoolse educatie;
G. Versterking doorgaande lijn.

De bestuurlijke afspraken hebben deels betrekking op het versterken van de uitvoering van wettelijke taken (A, F en G) en deels op het versterken van specifieke, kwaliteitsbepalende onderdelen van vve (B t/m E). Aan de hand van de voortgang op elk van de indicatoren, zo mogelijk in vergelijking met eerdere meetmomenten, doen we in hoofdstuk 4 een uitspraak over de kwaliteit van vve op gemeentelijk niveau binnen de G37.

Op 24 november 2014 is de Tweede Kamer schriftelijk geïnformeerd over de voortgang van de bestuurlijke afspraken.[12] Deze brief vormt samen met de *midterm review* van de Inspectie de basis om te onderzoeken in hoeverre de kwaliteit van vve in de G37 is verbeterd. [13]

2.3 Toezicht op kwaliteit

2.3.1 Kaders

rol Inspectie

De Inspectie van het Onderwijs (hierna: Inspectie) houdt, sinds de inwerkingtreding van de wet Oke, toezicht op de kwaliteit van voor- en vroegschoolse educatie (vve). Het vve-toezicht richt zich zowel op het gemeentelijke vve-beleid als op de kwaliteit van vve op de vve-locaties zelf. Hieronder gaan we in op de wijze waarop de Inspectie haar toezichttaak vorm en inhoud geeft.

---

12 OCW, *Voortgang bestuursafspraken G37 en afsluiten convenant vve*, brief aan Tweede Kamer (referentie 687531), 24 november 2014.

13 Naast de G4 (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht) waren er ten tijde van de bestandsopname 33 grote(re) gemeenten: Eindhoven, Tilburg, Enschede, Dordrecht, Arnhem, Schiedam, Haarlem, 's-Hertogenbosch, Almere, Zaanstad, Breda, Helmond, Nijmegen, Amersfoort, Leiden, Venlo, Almelo, Ede, Apeldoorn, Deventer, Maastricht, Groningen, Lelystad, Heerlen, Delft, Emmen, Alkmaar, Zoetermeer, Sittard-Geleen, Zwolle, Leeuwarden, Hengelo en Haarlemmermeer. In het onderzoek worden deze steden de 'G37' genoemd.

toezicht- en handhavingskader[14]

Het wettelijk kader voor de kwaliteitsbeoordeling van vve door de Inspectie wordt gevormd door de wet Oke en de daarmee samenhangende (beleids)documenten. Voor het toezicht door de Inspectie zijn met name drie groepen artikelen van belang:

1. *basiskwaliteitseisen aan kindercentra en peuterspeelzalen (artikel 166 WPO).* Zowel de basiskwaliteitseisen als de eisen aan de voorschoolse educatie worden door de GGD beoordeeld. De inspectie neemt deze oordelen impliciet over in haar toezicht door het GGD-rapport van de betreffende voorschool op te vragen;[15]
2. *vve-afspraken op gemeentelijk niveau.* In artikel 167 WPO staat over welke vve-onderwerpen een gemeente afspraken moet maken met houders (van vve-peuterspeelzalen en -kindercentra) en schoolbesturen over de voor- respectievelijk vroegschoolse educatie. Verder staat in artikel 166 WPO dat de gemeente ervoor moet zorgen dat er voldoende vve-kindplaatsen zijn;
3. *beoordeling van de kwaliteit van vve door de inspectie.* De kwaliteit van de voor (- en vroeg)schoolse educatie wordt door de inspectie beoordeeld. De te beoordelen kwaliteitsvoorwaarden staan in art. 15i van de Wet op het onderwijstoezicht (de WOT).

Op peuterspeelzalen en kinderdagverblijven die vve aanbieden is er, naast de GGD, dus ook sprake van de Inspectie als tweede toezichthouder:[16]

- de GGD beoordeelt de basiskwaliteit van alle peuterspeelzalen en kinderdagverblijven;
- de Inspectie beoordeelt daar bovenop specifiek de kwaliteit van vve op zowel voor- als vroegscholen. Het vve-onderzoek op de vroegscholen (de groepen 1 en 2) is één van de toezichtvormen van de inspectie op de basisscholen (in het kader van de WOT).

De handhaving van kinderopvang en peuterspeelzaalwerk is de verantwoordelijkheid van gemeenten. GGD-inspecteurs voeren in opdracht van de gemeenten het toezicht uit en adviseren gemeenten om al of niet te handhaven. Voor peuterspeelzalen en kinderdagverblijven die vve aanbieden kan de gemeente niet alleen via de GGD, maar ook via de inspectie signalen krijgen dat de kwaliteit van vve op een specifieke locatie tekortschiet.

Gemeenten kunnen, op basis van geconstateerde tekortkomingen, handhavingsmaatregelen opleggen aan houders van locaties die de wet niet naleven. De wijze waarop zij handhaven is niet voorgeschreven. Gemeenten leggen in hun handhavingsbeleid vast hoe ze omgaan met overtredingen van de Wko.

waardering van gemeentelijk vve-beleid

Het waarderingskader dat de Inspectie voor de kwaliteitsbeoordeling hanteert, omvat vier domeinen:

1. de vve-beleidscontext: beleid en organisatie op gemeentelijk niveau;
2. de vve-condities: GGD-rapporten;
3. de uitvoering van vve op de voor- en vroegscholen: proceskwaliteit;
4. de vve-opbrengsten: bereik en resultaten van vve.

Het eerste domein bestaat uit drie aspecten: het gemeentelijke vve-beleid, de vve-coördinatie op gemeentelijk niveau en de systematische evaluatie en verbetering van vve op gemeentelijk niveau. Dit sluit aan bij de onderzoeksvragen (zie hoofdstuk 1). Tabel 2.1 geeft een overzicht van de indicatoren die door de Inspectie voor dit onderdeel worden beoordeeld.

---

14 Zie *Toezichtkader VVE 2010*.

15 Als de GGD de eisen aan de voorschoolse educatie (nog) niet heeft beoordeeld, doet de Inspectie dat alsnog.

16 In de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen (Wko) wordt gesteld dat het college van burgemeester en wethouders toeziet op de naleving van de wet in zowel de kinderopvang als het peuterspeelzaalwerk, en dat zij hiertoe de GGD als toezichthouder aanwijst. De Inspectie heeft ook als rol dat zij toeziet op de handhaving van gemeenten -op bevindingen van de GGD.

Tabel 2.1: Indicatoren van gemeentelijk vve-beleid

1a1	Definitie doelgroepkind	kernindicator
1a2	Bereik	kernindicator
1a3	Toeleiding	kernindicator
1a4	Ouders	
1a5	Integraal vve-programma	
1a6	Externe zorg	
1a7	Interne kwaliteitszorg voor- en vroegscholen	
1a8	Doorgaande lijn	kernindicator
1a9	Resultaten	kernindicator
1a10	Nadere gemeentelijke afspraken over de voor- en vroegscholen	

Alle indicatoren worden beoordeeld op een schaal van 1 t/m 4:

1. noodzakelijk verbeterpunt: gemeenten die niet voldoen aan de wet;
2. wenselijk verbeterpunt: wanneer een gemeente wel (deels) voldoet aan de wet, maar er volgens de inspectie verbetering nodig is;
3. voldoende: gemeenten die voldoen aan de wet;
4. voorbeeld voor anderen: gemeenten die meer doen dan waartoe de wet verplicht.

In het onderzoek beperken we ons tot een selectie van indicatoren omdat zij een relatie hebben met de in dit onderzoek centraal staande wettelijke taken. In de tabel is dit een kernindicator genoemd. Het is duidelijk dat het vve beleid en de inspanningen van gemeenten alsmede het toezicht van de Inspectie verder gaan dan deze kernindicatoren maar voor het onderzoek beperken we ons tot deze vijf.

2.3.2 Bestandsopname en vervolg

bestandsopname in alle gemeenten

Zoals aangekondigd in de memorie van toelichting bij de wet Oke heeft de Inspectie een bestandsopname uitgevoerd van de kwaliteit van vve op alle peuterspeelzalen en kinderdagverblijven met gesubsidieerde voorschoolse educatie. Deze vve-bestandsopname is eind 2012 afgerond.[17] De bestandsopname is feitelijk gestart in 2006, toen de Inspectie een pilot-onderzoek uitvoerde bij de G4. In de jaren daarna zijn, na de G4, de 33 grote(re) steden en de middelgrote en kleinere gemeenten geïnspecteerd.[18]

Aangezien de wet Oke gemeenten beleidsruimte biedt bij het invullen van het lokale vve-beleid heeft de Inspectie de vve-bestandsopname per gemeente uitgevoerd: eerst werden de vve-condities en het vve-beleid van een gemeente getoetst aan de wet Oke en vervolgens werden de vve-locaties beoordeeld. Er zijn zowel vve-rapporten per locatie als een overkoepelend vve-rapport per gemeente.

na de bestandsopname: signaalgestuurd toezicht in middelgrote en kleine gemeenten

In de middelgrote en kleinere gemeenten is na de bestandsopname het signaalgestuurde toezicht op vve in werking getreden. Hierbij gaat de Inspectie na of de gemaakte afspraken zijn nagekomen en spreekt zij periodiek met de gemeente af op welke onderwerpen en/of locaties vve-toezicht wordt gehouden. De Inspectie rapporteert hierover jaarlijks in het Onderwijsverslag.

17 Inspectie van het Onderwijs, *Extra aandacht nodig voor achterstanden bij het jonge kind*, augustus 2013.

18 De bestandsopname is uitgevoerd in alle 360 gemeenten die geld krijgen voor de uitvoering van het onderwijsachterstandenbeleid.

na de bestandsopname: monitoring bestuursafspraken met G37 (midterm review)

Eind 2011 hebben de G4 en de 33 grote(re) steden (samen de G37 genoemd) stadsspecifieke bestuursafspraken gemaakt met de minister van OCW. Hierin zijn de doelen vastgelegd die zij in de periode 2012-2015 nastreven op het terrein van vve en schakelklassen & zomerscholen. De resultaten van de bestandsopname vormden het uitgangspunt voor deze bestuurlijke afspraken.

Onderdeel van de bestuursafspraken is dat de Inspectie in 2013 en 2015 de kwaliteit van vve in de 37 grote steden monitort. Eind 2014 is de zogenoemde *midterm review* G37 verschenen met de uitkomsten van de monitor vve in 2013.[19]

De Inspectie heeft de *midterm review* op een vergelijkbare wijze uitgevoerd als de bestandsopname. Allereerst heeft zij de 37 gemeenten gevraagd naar een overzicht van alle vve-locaties in de gemeenten en naar het aantal doelgroepkinderen op deze locaties. Daarna heeft iedere gemeente een digitale vragenlijst ingevuld. De Inspectie heeft deze vragenlijst geverifieerd aan de hand van de aangeleverde beleidsdocumenten en in een gesprek met de betrokkenen van de gemeente. Ten slotte heeft de Inspectie van iedere gemeente de kwaliteit van vve en van het vve-beleid beschreven. Daarbij heeft zij hetzelfde waarderingskader gehanteerd als tijdens de bestandsopname. De indicatoren en de criteria zijn daarbij gelijk gebleven, maar op onderdelen geherformuleerd naar aanleiding van de ervaringen met de bestandsopname (zie box 2.1). Aan sommige indicatoren zijn elementen toegevoegd waardoor gemeenten of locaties inmiddels aan meer eisen moeten voldoen. Bij andere indicatoren zijn (onhaalbare) onderdelen juist geschrapt waardoor de eisen versoepeld zijn. De volledige werkinstructie is te vinden op de website van de Inspectie.[20]

Door OCW zijn op basis van de *midterm review* met alle G37 gemeenten gesprekken gevoerd over de voortgang in de uitvoering van de bestuurlijke afspraken tot nu toe en zoals gepland in 2015.

Box 2.1: Wijzigingen in het waarderingskader

Tussen de bestandsopname en de *midterm review* is voor twee indicatoren (bereik en doelgroepdefinitie) het waarderingskader gewijzigd:

- bereik: in het Toezichtkader VVE 2010 (dat is gebruikt voor de bestandsopname) gaf de Inspectie aan dat deze indicator zowel het aantal aangeboden als bezette vve-kindplaatsen omvat. Sinds de aanpassing van het waarderingskader (en de daaraan gekoppelde publicatie van de werkinstructie die gebruikt is voor de *midterm review*) hanteert de Inspectie echter een andere stelregel: gemeenten krijgen een 3 als ze voldoende aanbod hebben gerealiseerd volgens de wet. Als een gemeente daarnaast ook een hoog bereik heeft gerealiseerd (90% of meer van de doelgroeppeuters krijgt ook daadwerkelijk vve), scoort de gemeente een 4. Gemeenten zijn volgens de werkinstructie namelijk wel wettelijk verplicht te zorgen voor voldoende kindplaatsen, maar het is geen wettelijke vereiste dat de doelgroepkinderen ook daadwerkelijk gebruik maken van dit aanbod. Dit sluit aan bij het uitgangspunt dat ouders van doelgroepkinderen niet verplicht zijn gebruik te maken van vve;
- doelgroepdefinitie: bij de bestandsopname kregen gemeenten soms een 2 voor deze indicator omdat zij geen definitie van doelgroepkleuter hadden opgesteld. Dat is sinds het in gebruik nemen van de werkinstructie niet meer het geval. Daarin wordt namelijk gesteld dat er geen wettelijke bepalingen zijn die gemeenten verplichten een definitie te hanteren voor doelgroepkleuter. Met de G37 zijn aanvullende afspraken gemaakt over de doelgroepdefinitie.

---

19 Inspectie van het Onderwijs, *Tussenrapportage vve in de G37*, november 2014.

20 De *Werkinstructie toezichtkader voor- en vroegschoolse educatie* beschrijft hoe de Inspectie bij het onderzoek naar de kwaliteit van voor- en vroegschoolse educatie kijkt naar de verschillende indicatoren op gemeentelijk niveau om tot een oordeel te komen. De werkinstructie biedt gemeenten de mogelijkheid om de eigen praktijk op elk gewenst moment te toetsen aan het kwaliteitskader van de Inspectie.

2.4 Betekenis specifieke uitkering

middelen onderwijsachterstandenbeleid

Ter bekostiging van hun wettelijke verantwoordelijkheden ontvangen gemeenten jaarlijks middelen (361 miljoen euro). Dit is gerelateerd aan de (wettelijke) taken (voorschoolse educatie) en bestuursafspraken. Binnen dit budget is ook een deel ouderbijdragen (20 miljoen euro) en een deel gemengde groepen (32 miljoen euro) relevant.

Aanvullend kunnen gemeenten algemene middelen inzetten voor dit taakgebied uit het gemeentefonds (onderdeel van het cluster Overige educatie) of uit eigen middelen (overige eigen middelen en opbrengsten onroerende zaakbelasting).

Daarnaast is er een relatie met andere middelen zoals de decentralisatie-uitkering Versterking peuterspeelzaalwerk en middelen voor jongerenbeleid, zorg, veiligheid.

opbouw specifieke uitkering

Voor het onderzoek hebben we de belangrijkste bedragen voor de onderzochte jaren op een rij gezet. Niet elk jaar is een zelfde bedrag beschikbaar. In de basis ging het om circa 261 miljoen euro. Door toegevoegde budgetten (kwaliteitsimpuls, ouderbijdrage e.d.) en bestuursafspraken is het budget in 2012 , 2013 en 2014 opgelopen tot circa 361 miljoen euro. Van de extra middelen ontvangen de G37 circa 95 miljoen euro extra om de kwaliteit en het bereik van vve te versterken. Hierover zijn bestuurlijke afspraken gemaakt voor de periode 2012-2015.

De verdeling van specifieke uitkering vindt gedurende de hele beschouwde periode plaats op basis van het totaal van de schoolgewichten per gemeente op 1 oktober 2009 (met een drempelwaarde). Deze maatstaf is gebaseerd op het opleidingsniveau van de ouders en geeft een indicatie van het aantal kinderen met (een risico op) taalachterstand. Om gemeenten over een langere periode zekerheid te geven is de afgelopen jaren er voor gekozen de maatstaf te bevriezen. Dit betekent dat de verdeling niet meebeweegt met autonome ontwikkelingen in het aantal gewichtenleerlingen (dat de grondslag vormt voor de bepaling van schoolgewichten). Een stijging of daling van taalachterstanden bij jonge kinderen heeft in de onderzoeksperiode derhalve geen directe consequenties voor het gemeentelijke budget.

2.5 Werkwijze

steekproef

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen is een representatieve steekproef getrokken van circa 50 gemeenten.[21] Hierbij is rekening gehouden met spreiding over verschillende structuurkenmerken waaronder omvang, mate van stedelijkheid en potentiële doelgroep. Ook is gelet op meerkernigheid bij kleinere gemeenten. Uiteindelijk zijn 22 van de G37 en 28 overige gemeenten benaderd. Met deze steekproef is tweederde van de landelijk beschikbare specifieke middelen gedekt.[22]

21 De opzet van de steekproef is afgestemd met de opdrachtgever en klankbordgroep bij het onderzoek.

22 In 2011 ontvingen 360 (van de 418) gemeenten een specifieke uitkering.

Bij de steekproefgemeenten zijn gedetailleerde financiële en beleidsinhoudelijke gegevens opgevraagd. In onderstaande tabel is weergegeven hoe de bruikbare respons is verdeeld over financiële en beleidsinhoudelijke vragen.

Tabel 2.2. Responsgemeenten

	Totaal	*G37*	*overige gemeenten*
Basis steekproef	50	22	28
w.v. vervangen (non-respons)	10		
Uitgavenanalyse (eerste codering)	50	22	28
Financiële vragen beantwoord	42	20	22
Beleidsinhoudelijke vragen beantwoord	45	21	24

uitgavenanalyse steekproefgemeenten

Bij de steekproefgemeenten zijn grootboekgegevens opgevraagd en geanalyseerd. De analyse vindt plaats langs een vooraf afgestemd codeerschema. Hierbij zijn ook Sisa-gegevens en informatie van OCW over de SU meegenomen. De uitgavenanalyse is uitgevoerd voor drie jaren en geeft inzicht in de bestedingen uit de rekeningen 2012 en 2013 alsmede de begroting 2014. Daarnaast is indicatief verkend in hoeverre de voorgenomen bestedingen in het jaar 2015 afwijken van eerdere jaren.[23] Het bleek wenselijk meerdere jaren te bekijken, omdat de bestedingen per jaar kunnen fluctueren.

Voor de invulling van het codeerschema en de beantwoording van de onderzoeksvragen bleek het regelmatig nodig om gemeenten aanvullend vragen te stellen. De antwoorden op deze vragen geven inzicht in gewenste specificaties. Helaas konden op basis van de door gemeenten aangeleverde informatie niet altijd alle gewenste specificaties worden gemaakt. Dit was bijvoorbeeld het geval bij de onderdelen gemengde groepen en ouderbijdrage. Deze zijn in de beleidsinhoudelijke analyse meegenomen.

De resultaten van de uitgavenanalyse worden met name in hoofdstuk 3 gepresenteerd.

beleidsanalyse steekproefgemeenten en G37

Om de beleidsinhoudelijke onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden, zijn de 50 steekproefgemeenten gevraagd een digitale vragenlijst in te vullen. Deze vragenlijst diende als aanvulling op bestaande gegevens zoals:

- de bestandsopname (afgerond eind 2012);
- de *midterm review* G37;
- de kamerbrief over de voortgang van bestuurlijke afspraken (2014).

Daarnaast is een interview gehouden met de Inspectie om de interpretatie van de inspectierapporten nader te kunnen duiden. Dit is gebeurd in aansluiting op het Toezichtkader van de Inspectie.

De resultaten van deze analyses komen aan de orde in hoofdstuk 4.

verschillenanalyse en toekomstige verdeling

Voor de verschillenanalyse is het essentieel dat niet alleen kan worden beschikt over financiële gegevens, maar ook over meer inhoudelijke/kwalitatieve achtergrondinformatie over de uitvoering van de (boven)wettelijke taken. Concreet gaat het hier om de definiëring en werving van de doelgroep, de wijze van toeleiding, het zorgdragen voor een doorlopende leerlijn naar vroegschoolse educatie en het behalen van

[23] Ongeveer driekwart van de responsgemeenten heeft een indicatieve raming voor 2015 aangereikt.

resultaten bij vroegschoolse educatie zoals deze op basis van de beleidsinhoudelijke analyse is verzameld. Dergelijke kennis is gewenst om inzicht te krijgen in achterliggende factoren wanneer er sprake is van afwijkende bestedingsniveaus van (typen) gemeenten ten opzichte van de specifieke uitkering. Daarbij is de vraag of afwijkingen (in combinatie met stijgende of dalende bestedingsniveaus) kunnen worden gerelateerd aan beleidskeuzes en eventueel gerealiseerde verbeteringen. Vanuit de verdeling van middelen is verder de vraag in hoeverre kostenverschillen tussen gemeenten vanuit exogene factoren zijn te duiden.

Deze analyse staat centraal in hoofdstuk 5.

3 Gemeentelijke bestedingen

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk presenteren we een feitelijk beeld van de gemeentelijke bestedingen aan gemeentelijk Onderwijsachterstandenbeleid op basis van gegevens van responsgemeenten over de periode 2012-2014. Naast gemeentelijke bestedingen op totaalniveau geven we inzicht in de financiële betekenis van taakonderdelen (wettelijke en niet-wettelijke taken). De totale bestedingen relateren we aan de verstrekte specifieke middelen. Ook belichten we de positie van de G37 in vergelijking met de niet-G37 gemeenten. Op achtergronden van verschillen tussen gemeenten gaan we in hoofdstuk 5 nader in. Alle gepresenteerde bedragen in dit hoofdstuk hebben betrekking op de steekproefgemeenten.

Achtereenvolgens worden de volgende onderwerpen aan de orde gesteld:

- de bestedingen in relatie tot de specifieke middelen (paragraaf 3.2);
- de financiële betekenis van taakonderdelen (paragraaf 3.3).

We sluiten het hoofdstuk af met een resumé van de belangrijkste bevindingen.

3.2 Bestedingen in relatie tot specifieke uitkering

totaalbeeld

Om inzicht te geven in de mate waarin de verstrekte specifieke middelen door gemeenten tot besteding zijn gebracht, maken we in onderstaande tabel een vergelijking tussen enerzijds de bestedingen per jaar en anderzijds de jaarlijkse specifieke uitkering en de reserves uit het voorgaande jaar.[24] Als de bestedingen achterblijven bij de totaal beschikbare specifieke middelen (uitkering plus reserves) is er sprake van onderbenutting. In de kolommen zijn per jaar de totaalbedragen opgenomen in miljoenen euro's en in euro per gewichtenleerling. Ook is de ontwikkeling in de periode 2012-2014 aangegeven met een indexcijfer (waarbij 2012=100).

Tabel 3.1 Totale steekproef: mate waarin specifieke middelen voor onderwijsachterstandenbeleid tot besteding zijn gebracht in periode 2012-2014

	2012		2013		2014		Index
	mln euro	per gew.ll	mln euro	per gew.ll	mln euro	per gew.ll	2012-2014
Jaarlijkse specifieke uitkering	223	2.536	244	2.776	244	2.776	109
Gereserveerde specifieke middelen	32	360	51	575	52	587	163
Totaal beschikbare specifieke middelen	255	2.896	295	3.351	296	3.363	116
Bestedingen	204	2.321	243	2.764	288	3.279	141
Onderbenutting specifieke middelen	-51	-575	-52	-587	-8	-84	
Onderbenutting: %beschikbare specifieke middelen	-20%		-18%		-3%		
% Gemeenten met onderbenutting	58%		56%		40%		

24 Voor 2012 zijn we uitgegaan van reserves eind 2012 gecorrigeerd voor de onderbesteding in dat jaar.

Het overzicht laat zien dat de responsgemeenten in de beschouwde periode jaarlijks konden beschikken over circa 255 tot 295 miljoen euro aan specifieke middelen. [25] Gemiddeld komt dit neer op een jaarlijks bedrag ter grootte van circa 2.900 tot 3.400 euro per gewichtenleerling. Een deel hiervan is afkomstig uit reserveringen van ontvangen middelen die eerder niet zijn besteed (circa 30 tot 50 miljoen euro).

Gegeven hun bestedingspatroon betekent dit dat een (vijfde) deel van de specifieke middelen, in de orde van grootte van circa 50 miljoen euro, in de eerste jaren niet tot besteding is gekomen. Voor veel gemeenten hadden die jaren het karakter van een aanloopperiode. Vanaf 2014 kantelt dit beeld van onderbenutting. In dat jaar besteden de responsgemeenten gezamenlijk bijna evenveel als de totaal beschikbare specifieke middelen. Indicatieve opgaven duiden erop dat deze ontwikkeling zich in 2015 doorzet. De verwachting is dat responsgemeenten dan méér besteden dan zij beschikbaar hebben aan specifieke middelen.[26] Hiervoor dienen de betreffende gemeenten dekking te vinden uit andere bronnen.[27]

Ook de indexcijfers laten zien dat de bestedingen over de gehele periode sterker zijn toegenomen dan de beschikbare specifieke middelen (141 versus 116). Het aantal responsgemeenten met onderbenutting neemt eveneens af: van ongeveer 60% in 2012 tot 40% van de gemeenten in 2014.

vergelijking G37 en niet-G37 gemeenten

Als we nader inzoomen op de G37 en deze vergelijken met de overige gemeenten in de steekproef resulteert onderstaand beeld van de mate van onderbenutting.

Tabel 3.2 Mate waarin specifieke middelen voor onderwijsachterstandenbeleid tot besteding zijn gebracht: G37 versus niet-G37 gemeenten (euro per gewichtenleerling)

	2012		2013		2014	
	G37	Niet-G37	G37	Niet-G37	G37	Niet-G37
Jaarlijkse specifieke uitkering	2.725	1.184	2.986	1.287	2.986	1.287
Gereserveerde specifieke middelen	357	488	613	320	640	211
Totaal beschikbare specifieke middelen	3.082	1.672	3.599	1.607	3.625	1.498
Bestedingen	2.469	1.352	2.959	1.396	3.519	1.610
Onderbenutting specifieke middelen	-613	-320	-640	-211	-106	0
Onderbenutting als %beschikbare specifieke middelen	-20%	-19%	-18%	-13%	-3%	0%
% Gemeenten met onderbenutting	82%	39%	82%	36%	50%	32%

Uit dit overzicht kan worden afgeleid dat:

- G37-gemeenten in de beschouwde periode gemiddeld per gewichtenleerling konden beschikken over ongeveer het dubbele aan specifieke middelen (inclusief aanvullende budgetten), waardoor zij ook meer (kunnen) besteden;
- bij een relatief groter aantal G37-gemeenten in deze periode sprake is van onderbenutting van deze middelen (circa de helft tot driekwart versus een derde). Volgens indicatieve opgaven van gemeenten zal dit verschil in 2015 verdwijnen, omdat bij G37-gemeenten vaker sprake is van een (verder) groeiend bestedingsniveau. Dit bestedingspatroon in de tijd houdt mede verband met een gefaseerde ingroei van eerder gemaakte afspraken met veldpartijen;
- de relatieve omvang (ten opzichte van de beschikbare specifieke middelen) van onderbenutting van G37 iets groter was.

---

[25] Gezamenlijk zijn de responsgemeenten goed voor ongeveer tweederde van de totale specifieke uitkering (361 miljoen euro).

[26] Dit neemt niet weg dat bij ongeveer de helft van de gemeenten met onderbenutting in 2014 ten opzichte van hun begroting 2015 aanvullende bestedingen nodig lijken te zijn om te voorkomen dat een deel van de specifieke middelen onbenut blijft.

[27] Dit kunnen algemene middelen zijn (gemeentefonds of baten uit eigen belastingen) of bijdragen van derden.

3.3 Financiële betekenis van taakonderdelen

taakonderdelen

Aanvullend op het hiervoor geschetste beeld geven we in deze paragraaf inzicht in de financiële betekenis van de volgende taakonderdelen binnen het onderwijsachterstandenbeleid (zie verder hoofdstuk 4):

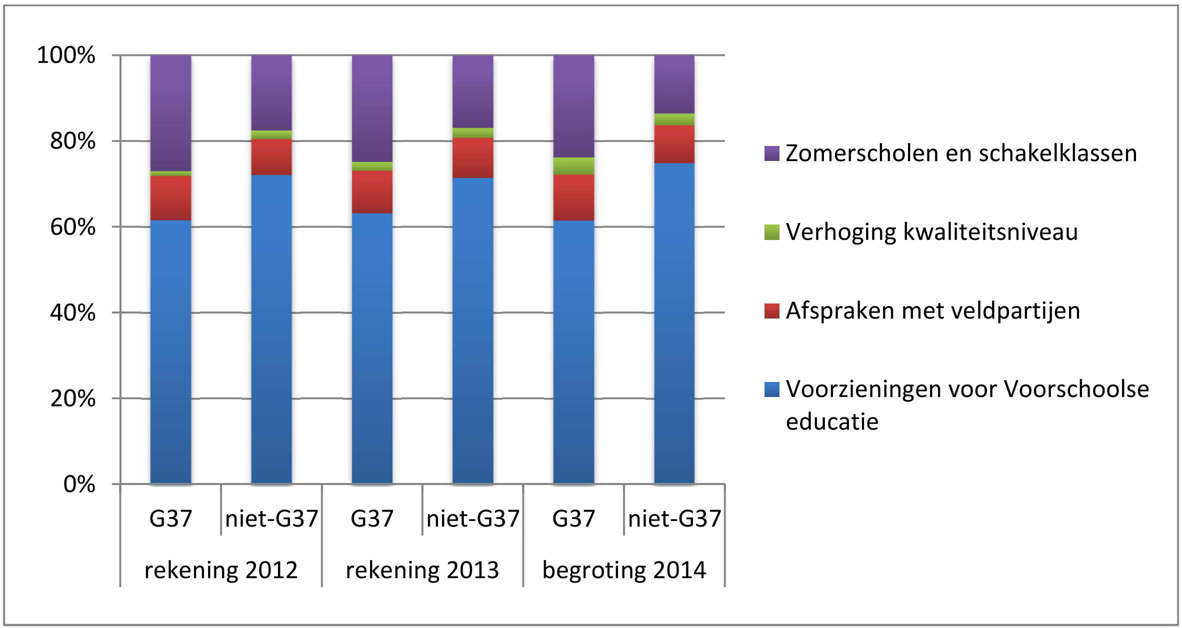
- realiseren van voorzieningen voor voorschoolse educatie (artikel 166 WPO);
- maken van afspraken met betrokken veldpartijen over doelgroep, bereik, toeleiding, organisatie en resultaten van voorschoolse educatie (artikel 167 WPO);
- verhogen van het kwaliteitsniveau van pedagogisch medewerkers;
- realiseren van zomerscholen en schakelklassen.

Binnen de door gemeenten aangereikte financiële specificaties is het niet mogelijk om op betrouwbare wijze bedragen af te zonderen die zijn besteed aan gemengde groepen en (compensatie van) ouderbijdragen. Deze onderdelen vormen een integraal deel van de subsidies en afspraken met instellingen. In hoofdstuk 4 komen we hierop terug. Het zal blijken dat ouderbijdragen onder het niveau van de ouderbijdrage voor kinderopvang zijn gebleven en dat bijna alle gemeenten een visie op gemengde groepen hebben en deze momenteel implementeren. Hiermee is het beoogde doel bereikt, maar is –op basis van de beschikbare gegevens– niet aan te geven welke financiële behoefte er precies mee samenhangt.[28]

financiële betekenis

In onderstaande figuur is weergegeven wat de relatieve aandelen in de totale bestedingen zijn voor de periode 2012-2014 van de genoemde vier taakonderdelen. Per jaar is steeds onderscheid gemaakt tussen de G37 en overige gemeenten. Dit beeld is gebaseerd op gegevens van ongeveer 90% van de responsgemeenten.[29] Omdat gemeenten hun bestedingen op verschillende manieren en mate van detail specificeren, gaat het om een indicatief beeld.

Figuur 3.3 Samenstelling gemeentelijke bestedingen 2012-2014: G37 versus niet-G37



28 Hiervoor is nadere informatie nodig bij instellingen die het taalonderwijs verzorgen.

29 Alleen gegevens van gemeenten zijn meegenomen waar voor 2 of meer jaren in de beschouwde periode tenminste twee van de taakonderdelen zijn te onderscheiden.

De figuur laat zien dat:

- het grootste deel (ongeveer 60% tot 75%) van de gemeentelijke bestedingen in de beschouwde periode samenhangt met het realiseren van voorzieningen voor voorschoolse educatie (inclusief uitbreiding van het aantal plaatsen);
- een beperkter deel (in de orde van een tiende) betrekking heeft op het maken van afspraken met betrokken veldpartijen over doelgroep, bereik, toeleiding, organisatie en resultaten van voorschoolse educatie;
- gemeenten hiernaast vooral geld (in de orde van een kwart tot een zesde) besteden aan zomerscholen en schakelklassen;
- bestedingen gericht op verhoging van het kwaliteitsniveau van medewerkers beperkt in omvang zijn, maar in de loop van de tijd iets meer accent lijken te krijgen;
- door G37-gemeenten, in vergelijking met de overige gemeenten, een groter deel van de middelen is besteed aan zomerscholen en schakelklassen, en minder aan het realiseren van voorzieningen en het maken van afspraken. Dit houdt mede verband met de bestuurlijke afspraken en de extra middelen die hiervoor ter beschikking zijn gesteld. In totaal omvat het maken van afspraken en kwaliteitsimpulsen bij zowel G37-gemeenten als andere gemeenten ruim een tiende van de bestedingen.

betekenis incidentele bestedingen

De bestedingen van G37-responsgemeenten zijn overwegend structureel van aard. Uit verstrekte gegevens door een derde van deze gemeenten blijkt dat gemiddeld over de beschouwde periode ongeveer een tiende van hun jaarlijkse bestedingen (gerelateerd aan de totale specifieke uitkering) een meer incidenteel karakter heeft.[30] Hierbij kan worden gedacht aan activiteiten gericht op het vergroten van ouderbetrokkenheid, tijdelijk extra inzet van het programmateam primair onderwijs in verband met taalachterstanden, deelname aan schakelklassen door leerlingen uit asielzoekerscentra, en de aanschaf van een digitaal volgsysteem voor peuterspeelzalen en kinderopvang met bijbehorende instructie.

3.4 Resumerend

De analyse in dit hoofdstuk laat zien dat er per jaar verschillen zijn tussen de specifieke uitkering en de bestedingen op basis van de gemeentelijke administratie. In de eerste jaren was een onderbenutting zichtbaar: de bestedingen bleven achter bij de beschikbare specifieke middelen. Bij een deel van de gemeenten is er sprake van een aanloopperiode: middelen zijn eerst gereserveerd voordat zij tot besteding kwamen. Vanaf 2014 treedt hierin een omslag op. Uitgaande van de laatste opgaven van gemeenten komt hierdoor het totaal van de bestedingen in de beschouwde periode hoger uit dan het totaal aan beschikbare specifieke middelen (cumulatief). Daarnaast ligt het niveau van de bestedingen in de laatste jaren (2014 en 2015) boven het niveau van de jaarlijkse specifieke uitkering. De vraag is hoe gemeenten hier in de toekomst mee omgaan (bezuinigen op onderwijsachterstandenbeleid of eigen middelen toevoegen?) mede gezien het feit dat slechts een klein deel van de bestedingen als incidenteel is bestempeld.

Achter dit totaalbeeld gaan verschillen schuil tussen gemeenten. Bij een aantal gemeenten (ongeveer een derde van de steekproef) is in drie opeenvolgende jaren (2012, 2013 en 2014) geen sprake van onderbenutting. Daarnaast zien we dat de omvang van de specifieke middelen en de bestedingen per gewichtenleerling uiteenlopen tussen G37 en andere gemeenten. Hierop komen we terug in hoofdstuk 5.

[30] Deze informatie betreft aanvullende toelichting door gemeenten omdat uit administratiecijfers zelf niet altijd duidelijk is in hoeverre bestedingen incidenteel zijn.

4 Gemeentelijk beleid

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we in op de beleidsinhoudelijke onderzoeksvragen (zie paragraaf 1.2). We gaan achtereenvolgens in op de uitvoering door gemeenten van:

- de wettelijke taken (paragraaf 4.2);
- niet-wettelijke taken (paragraaf 4.3). We staan daarbij stil bij extra taalbevorderende taken (schakelklassen/ zomerscholen en de bestuurlijke afspraken met de G37 rondom vve) en overige taken (beleid rond gemengde groepen en ouderbijdragen en het gebruik van sturingsmogelijkheden).

4.2 Uitvoering wettelijke taken

Om te komen tot een oordeel over de uitvoering van de wettelijke taken door gemeenten maken we gebruik van de gemeentelijke rapporten van de Inspectie. Van de steekproefgemeenten die niet tot de G37 behoren, zijn (vanwege de overgang naar het signaalgestuurde toezicht) echter geen recente inspectierapporten beschikbaar.[31] Daarom hebben we deze gemeenten, ter actualisering van de situatie, in de beleidsinhoudelijke vragenlijst een aantal vragen gesteld over dit onderwerp.

Alvorens in te gaan op de ontwikkeling die de niet-G37 en de G37 gemeenten in de steekproef bij de uitvoering van hun wettelijke taken hebben doorgemaakt, schetsen we in tabel 4.1 eerst het beeld dat naar voren komt, wanneer we ons baseren op het meest recente inspectierapport dat van de 50 steekproefgemeenten beschikbaar is. Hierbij geldt voor niet-G37 gemeenten dus dat het meest recente inspectierapport betrekking heeft op de situatie in 2012 of 2011 (bestandsopname), en voor G37 gemeenten dat het meest recente inspectierapport betrekking heeft op de situatie in 2013 (*midterm review*).

Voor de uitvoering van de wettelijke taken van gemeenten zijn vijf kernindicatoren uit de inspectierapporten relevant: bereik, doelgroepdefinitie, toeleiding, doorgaande lijn en resultaten (zie paragraaf 2.3.1).

Tabel 4.1: Meest recente inspectieoordelen op kernindicatoren

*Inspectieoordeel**	*Niet-G37 (bestandsopname)** 2011-2012*		*G37 (midterm review)*** 2013*		*Totaal*	
	n	*%*	*n*	*%*	*n*	*%*
Bereik						
Score 1	0	0%	0	0%	0	0%
Score 2	16	57%	2	9%	18	36%
Score 3	11	39%	16	73%	27	54%
Score 4	1	4%	4	18%	5	10%
Totaal	*28*	*100%*	*22*	*100%*	*50*	*100%*

31 Van niet-G37 gemeenten zijn geen gemeentelijke inspectierapporten van latere datum dan de bestandsopname beschikbaar omdat bij deze gemeenten na de bestandsopname het signaalgestuurde toezicht in werking is getreden. Dit toezicht houdt in dat de Inspectie alleen die (niet-G37) gemeenten bezoekt die, op grond van hun antwoorden op een vragenlijst, als 'signaalgemeente' naar voren komen. Van de 28 niet-G37 gemeenten in onze steekproef zijn dat er vier. De inspectierapporten van deze gemeenten zijn (evenals de inspectierapporten van de andere gemeenten die in het kader van het signaalgestuurde toezicht door de Inspectie bezocht zijn) nog niet beschikbaar.

Doelgroepdefinitie						
Score 1	0	0%	0	0%	0	0%
Score 2	10	36%	0	0%	10	20%
Score 3	15	53%	6	27%	21	42%
Score 4	3	11%	16	73%	19	38%
Totaal	*28*	*100%*	*22*	*100%*	*50*	*100%*
Toeleiding						
Score 1	0	0%	0	0%	0	0%
Score 2	15	54%	0	0%	15	30%
Score 3	13	46%	14	64%	27	54%
Score 4	0	0%	8	36%	8	16%
Totaal	*28*	*100%*	*22*	*100%*	*50*	*100%*
Doorgaande lijn						
Score 1	0	0%	0	0%	0	0%
Score 2	19	68%	1	4%	20	40%
Score 3	9	32%	16	73%	25	50%
Score 4	0	0%	5	23%	5	10%
Totaal	*28*	*100%*	*22*	*100%*	*50*	*100%*
Resultaten****						
Score 1	13	48%	1	4,5%	14	29%
Score 2	7	26%	5	23%	12	24%
Score 3	7	26%	15	68%	22	45%
Score 4	0	0%	1	4,5%	1	2%
Totaal	*27*	*100%*	*22*	*100%*	*50*	*100%*

* 1 = noodzakelijk verbeterpunt, 2 = wenselijk verbeterpunt, 3 =voldoende, 4 =een voorbeeld voor anderen.

** Bij de meerderheid van de niet-G37 gemeenten in de steekproef (82%) betreft de bestandsopname het jaar 2012. Bij 5 van de 28 niet G37 gemeenten (18%) betreft de bestandsopname het jaar 2011.

*** Voor alle G37 gemeenten in de steekproef geldt dat de *midterm review* het jaar 2013 betreft.

**** Van 1 niet-G37 gemeente is het inspectieoordeel over deze indicator niet bekend.

Uit tabel 4.1 kan worden opgemaakt dat:

- wat betreft de indicatoren bereik, doelgroepdefinitie, toeleiding en doorgaande lijn bij geen van de gemeenten sprake is van noodzakelijke verbeterpunten. Bij de indicator (afspraken over) resultaten is dit wel het geval. In iets meer dan de helft van de gemeenten is dit een verbeterpunt. Bij ongeveer drie tiende van de gemeenten (nagenoeg allemaal niet-G37) is deze indicator als noodzakelijk verbeterpunt beoordeeld en in ongeveer één vierde van de gemeenten als wenselijk verbeterpunt;
- bij 10 van de 28 niet-G37 gemeenten (36%) is de doelgroepdefinitie ten tijde van de bestandsopname een wenselijk verbeterpunt. Voor vijf van deze gemeenten geldt echter dat, wanneer zij zouden zijn geïnspecteerd met de werkinstructie voor de *midterm review* in plaats van met het toezichtkader VVE 2010 zij geen twee maar een drie zouden hebben gescoord. In dat geval zou het beeld voor de niet-G37 gemeenten op de indicator doelgroepdefinitie er als volgt uit hebben gezien: 10% wenselijk verbeterpunt; 52% voldoende; 38% voorbeeld voor anderen;
- de grote(re) gemeenten bij alle vijf de indicatoren positiever beoordeeld worden dan de kleine(re) gemeenten. Dit is echter geen 'eerlijke' vergelijking omdat de beoordeling van de grotere gemeenten van een latere peildatum is. Het is dan ook correcter om de kleinere (niet-G37) en de grotere (G37) gemeenten apart te bekijken, zoals in de onderstaande paragrafen gebeurt.

4.2.1 Ontwikkeling niet-G37 gemeenten

Om in beeld te krijgen hoe de uitvoering van de wettelijke taak zich sinds de bestandopname heeft ontwikkeld, hebben we de niet-G37 gemeenten in de steekproef waarbij de Inspectie ten tijde van de bestandsopname één of meer wenselijke dan wel noodzakelijke verbeterpunten constateerde per verbeterpunt twee vragen gesteld:

- hoe heeft uw gemeente dit verbeterpunt ter hand genomen?
- is dit verbeterpunt inmiddels opgelost?

Onderstaande tabel geeft per indicator aan in hoeverre deze gemeenten de bij de bestandsopnamen geconstateerde verbeterpunten inmiddels, naar eigen zeggen, hebben opgelost. De wijze waarop en de mate waarin gemeenten de verbeterpunten hebben aangepakt, verschilt per indicator.

Tabel 4.2: Ontwikkeling van verbeterpunten bij niet-G37 gemeenten in steekproef

Indicator	*Aantal gemeenten met noodzakelijk verbeterpunt*	*Aantal gemeenten met wenselijk verbeterpunt*	*Aantal gemeenten vragenlijst ingevuld*	*Aantal gemeenten die actie hebben ondernomen*	*Aantal gemeenten waar verbeterpunt is opgelost (zelfevaluatie)*
Bereik	0	16	13	13	8 (62%)
Doelgroepdefinitie	0	10	8	8	7 (88%)
Toeleiding	0	15	11	10	6 (55%)
Doorgaande lijn	0	19	16	16	9 (56%)
Resultaten	13	7	16*	16	9** (56%)

* Bij 10 van deze 16 gemeenten (63%) waren de resultaatafspraken een noodzakelijk verbeterpunt.

** Bij 7 van deze 9 gemeenten (78%) waren de resultaatafspraken een noodzakelijk verbeterpunt.

Alle gemeenten met *bereik* als verbeterpunt, hebben actie ondernomen. Het kan daarbij gaan om:

- (tijdelijke) uitbreiding van het aantal vve-plaatsen, soms door uitbreiding van het aantal vve-locaties;
- opname van uitgangspunten over bereik in het beleid;
- nadere (resultaat)afspraken met verschillende partners (bijv. in de vorm van een samenwerkingsovereenkomst) en betere afstemming tussen partners.

Ook alle gemeenten met *doelgroepdefinitie* als verbeterpunt, zijn hiermee aan de slag gegaan. Dit heeft vorm gekregen in:

- het betrekken van de doelgroep kleuters in de doelgroepdefinitie;
- het, in overleg met vve-partners, formuleren of aanpassen van de doelgroepdefinitie.

Bij de gemeente die aangeeft dat het verbeterpunt inzake doelgroepdefinitie nog niet is opgelost, blijkt de kinderopvangorganisatie die vve aanbood failliet te zijn gegaan. Inmiddels heeft deze gemeente wel een nieuwe aanbieder gevonden, maar er zijn met deze organisatie nog geen afspraken gemaakt.

In gevallen waar de *toeleiding* een verbeterpunt was, geeft één gemeente aan hierop geen extra actie te hebben ondernomen. Bij de gemeenten die dat wel hebben gedaan, heeft dit vorm gekregen in:

- het maken van concrete afspraken met betrokken partijen (vaak GGD en/of consultatiebureau);
- het opnieuw formuleren van reeds gemaakte afspraken over de toeleiding;
- het opnemen van de toeleiding in het vve-beleid.

Onder de gemeenten waarbij de aanpak van dit verbeterpunt nog niet succesvol is geweest, bevindt zich ook de gemeente waarin de kinderopvangorganisatie die vve aanbood failliet is gegaan.

Eén gemeente heeft de vraag hoe zij het verbeteren van de *doorgaande lijn* heeft aangepakt, niet beantwoord. Genoemde acties van de overige gemeenten waren:

- het opstellen/verbeteren van een overdrachtsprotocol;

- het opstellen van overdrachtsformulieren en het realiseren van een ‘warme’ overdracht;
- het vaststellen van een beleidskader of de opname van uitgangspunten m.b.t. de doorgaande lijn in het vve-beleid;
- het afsluiten van een convenant, het opzetten van een werkgroep en het draaien van pilots.

Het maken van *resultaatafspraken* is bij 13 niet-G37 gemeenten uit de steekproef als noodzakelijk verbeterpunt aangemerkt. Relatief veel gemeenten hebben dit punt met succes aangepakt door de volgende acties:

- het maken van concrete resultaatafspraken (met voorschoolse voorzieningen en/of het basisonderwijs), soms op regionaal niveau;
- het vaststellen van een beleidskader of het formuleren van nieuw beleid.

Enkele gemeenten zijn nog bezig met het maken van afspraken (via het LEA-overleg) en één gemeente heeft hierop geen actie ondernomen.

Wanneer we de gegevens uit tabel 4.2 met enige voorzichtigheid combineren met de gegevens in tabel 4.1 ontstaat het beeld dat ongeveer de helft van de gemeenten waar bereik, toeleiding, doorgaande lijn of resultaatafspraken bij de bestandsopname een verbeterpunt waren, op deze indicatoren nu een voldoende zou moeten scoren, en dat ongeveer driekwart van de gemeenten waar doelgroepdefinitie destijds als verbeterpunt gold, hier nu een voldoende op zou moeten scoren.

In dat geval zou het percentage gemeenten waarvoor deze indicatoren nog als verbeterpunt gelden, zijn teruggelopen tot:

- 29% (de helft van 57%) wat betreft het bereik;
- 27% (de helft van 54%) wat betreft de toeleiding;
- 34% (de helft van 68%) wat betreft de doorgaande lijn;
- 37% (de helft van 74%) wat betreft de resultaatafspraken;
- 9% (een kwart van 36%) wat betreft de doelgroepdefinitie.

Op basis van de inspectieoordelen ten tijde van de bestandsopname en de zelfevaluatie van gemeenten over de huidige situatie kan worden gesteld dat er bij de niet-G37 gemeenten in de steekproef sprake is van verbeteringen in de uitvoering van de wettelijke taken. Tegelijkertijd moet echter worden geconstateerd dat er nog steeds sprake is van een substantieel percentage gemeenten (een kwart tot een derde), waarbij sprake is van verbeterpunten.

4.2.2 Ontwikkeling G37 gemeenten

De G37 gemeenten in de steekproef laten in de periode tussen de bestandsopname en de *midterm review* een positieve trend zien. Het percentage gemeenten dat met een voldoende wordt beoordeeld of zelfs als een voorbeeld voor anderen kan worden beschouwd, is bij alle vijf indicatoren aanzienlijk toegenomen. Bij de doelgroepdefinitie en de toeleiding bedraagt dit percentage inmiddels zelfs honderd procent. Bij het bereik en de doorgaande lijn ligt het op respectievelijk 91 en 96% (score 3 en 4). Het maken van resultaatafspraken is het onderdeel waarop de G37 gemeenten de minste vooruitgang hebben geboekt. Een en ander laat zich afleiden uit onderstaande tabel.

Tabel 4.3: Ontwikkeling G37 gemeenten in steekproef op kernindicatoren

*Inspectieoordeel**	*G37 (bestandsopname)***		*G37 (midterm review)****	
	n	*%*	*n*	*%*
Bereik				
Score 1	0	0%	0	0%
Score 2	10	46%	2	9%
Score 3	8	36%	16	73%
Score 4	4	18%	4	18%
Totaal	22	*100%*	22	100%
Doelgroepdefinitie				
Score 1	0	0%	0	0%
Score 2	5	23%	0	0%
Score 3	10	45%	6	27%
Score 4	7	32%	16	73%
Totaal	*22*	*100%*	*22*	*100%*
Toeleiding				
Score 1	0	0%	0	0%
Score 2	4	18%	0	0%
Score 3	14	64%	14	64%
Score 4	4	18%	8	36%
Totaal	*22*	*100%*	*22*	*100%*
Doorgaande lijn				
Score 1	0	0%	0	0%
Score 2	14	64%	1	4%
Score 3	6	27%	16	73%
Score 4	2	9%	5	23%
Totaal	*22*	*100%*	*22*	*100%*
Resultaten**				
Score 1	4	19%	1	5%
Score 2	12	57%	5	23%
Score 3	5	24%	15	68%
Score 4	0	0%	1	5%
Totaal	*21*	*100%*	*22*	*100%*
als gevolg van afrondingen kan het totaal afwijken van de som der delen				

* 1 = noodzakelijk verbeterpunt, 2 = wenselijk verbeterpunt, 3 =voldoende, 4 =een voorbeeld voor anderen.

** De uitvoering van de bestandsopname heeft verspreid over meerdere jaren plaatsgevonden. Voor 18% van de G37 gemeenten in de steekproef (4 van de 22) betreft de bestandsopname het jaar 2009, bij 41% (9 van de 22) het jaar 2010, bij 36% (8 van de 22) het jaar 2011, en bij 5% (1 van de 22) het jaar 2012.

*** Voor alle 22 G37 gemeenten in de steekproef geldt dat de midterm review het jaar 2013 betreft.

**** Van 1 gemeente is het inspectieoordeel ten tijde van de bestandsopname niet bekend.

4.2.3 Relatie gemeentelijke doelgroepdefinitie en bereik

In de onderzoeksvragen wordt een relatie gelegd tussen de doelgroepdefinitie en het aanbod. Hangt de ‘reikwijdte’ van de doelgroepdefinitie (smal of breed) samen met de mate waarin gemeenten er in slagen voldoende aanbod/bereik te creëren? Deze mogelijke samenhang is om twee redenen moeilijk te onderzoeken. Ten eerste omdat een grote meerderheid van de gemeenten (47 van de 50 in 2013) een brede

definitie hanteert.[32] Ten tweede moet rekening worden gehouden met het feit dat het oordeel van de Inspectie op de kernindicator bereik altijd is gebaseerd op het gerealiseerde aanbod van vve-plaatsen vergeleken met het aantal doelgroepkinderen dat volgens de smalle definitie (alleen gebaseerd op de gewichtenregeling) voor vve in aanmerking komt. Het is om die reden niet mogelijk om verschillen tussen gemeenten aangaande het bereik (volgens het oordeel van de Inspectie), toe te schrijven aan verschillen in de gehanteerde doelgroepdefinitie.

4.3 Uitvoering bovenwettelijke taken

De grens tussen wettelijke taken en bovenwettelijke taken is in de praktijk niet altijd strikt te trekken. Voor een deel vloeien taken in elkaar over en worden wettelijke taken extra kracht bij gezet door bestuurlijke afspraken tussen gemeenten (G37) en OCW. Dit leidt ertoe dat de verwachtingen aangaande de G37 hoger zijn en dat zij een speciale positie innemen bij het beoordelen van de uitvoering van bovenwettelijke taken. De Inspectie kijkt hier apart naar.

4.3.1 Bestuurlijke afspraken vve

voortgang bestuurlijke afspraken vve

Op 24 november 2014 is de Tweede Kamer schriftelijk geïnformeerd over de voortgang van de bestuurlijke afspraken.[33] Deze beleidsbrief vormt samen met de *midterm review* van de Inspectie de basis om te onderzoeken in hoeverre de kwaliteit van vve in de G37 is verbeterd.

Zoals tabel 4.4 laat zien is het aantal vve-plaatsen in de G37 de afgelopen jaren sterk toegenomen. Over de hele linie is het streefaantal voor 2015 bereikt. Er bestaan evenwel grote verschillen tussen gemeenten. Overigens hebben sommige gemeenten te maken met demografische krimp, waardoor het aantal doelgroepkinderen is teruggelopen. De realisatie in 2015 zal in deze gemeenten lager uitvallen dan het eerder vastgestelde streefcijfer.

Tabel 4.4: Uitbreiding van vve-plaatsen G37

	Streefaantal 2015	*G37: bestandsopname*	*% 2015*	*G37: midterm review*	*% 2015*
Aantal vve-plaatsen	42.805	35.817	84%	42.842	100%

Behalve uitbreiding van het aantal vve-plaatsen, is ook sprake van verbeterde toeleiding van doelgroepkinderen naar deze plaatsen (tabel 4.5). Voor bijna geen van de G37-gemeenten is dit in 2014 een verbeterpunt meer, terwijl in 2011 nog ruim een derde onvoldoende scoorde.

Verbetering van toeleiding naar voorschoolse voorzieningen impliceert dat gemeenten en schoolbesturen in toenemende mate afspraken hebben gemaakt met betrokken partners, waaronder het consultatiebureau, over de toeleiding van doelgroepkinderen.

32 In deze situatie, waarin nagenoeg alle gemeenten een brede definitie hanteren, is een eventueel effect van verschillen in de reikwijdte van de definitie op het behalen van het aanbod/bereik niet na te gaan.

33 Brief TK van 24 november 2014: Voortgang bestuursafspraken G37 en afsluiten convenant vve (referentie 687531).

Tabel 4.5: Ontwikkeling inspectiescores G37 bovenwettelijke taken

*Inspectiescore**	*G37: bestandsopname** (n=37)*		*G37: midterm review*** (n=37)*	
	n	*%*	*n*	*%*
Toeleiding naar vve				
score 1	0	0%	0	0%
score 2	13	35%	1	3%
score 3	20	54%	25	67%
score 4	4	11%	11	30%
Interne kwaliteitszorg**				
score 1	0	0%	0	0%
score 2	28	76%	17	46%
score 3	8	21%	17	46%
score 4	1	3%	3	8%
Systematische evaluatie**				
score 1	0	0%	0	0%
score 2	17	46%	12	32%
score 3	16	43%	18	49%
score 4	4	11%	7	19%
Ouderbetrokkenheid				
score 1	0	0%	0	0%
score 2	28	76%	20	54%
score 3	8	22%	11	30%
score 4	1	3%	6	16%
Resultaatafspraken				
score 1	8	22%	6	16%
score 2	24	64%	5	14%
score 3	5	14%	23	62%
score 4	0	0%	3	8%
Doorgaande lijn				
score 1	0	0%	0	0%
score 2	22	60%	2	5%
score 3	11	30%	29	78%
score 4	4	10%	6	16%
als gevolg van afrondingen kan het totaal afwijken van de som der delen				

* 1 = noodzakelijk verbeterpunt, 2 = wenselijk verbeterpunt, 3 =voldoende, 4 =een voorbeeld voor anderen.

** De uitvoering van de bestandsopname heeft verspreid over meerdere jaren plaatsgevonden. Voor 18% van de G37 gemeenten in de steekproef (4 van de 22) betreft de bestandsopname het jaar 2009, bij 41% (9 van de 22) het jaar 2010, bij 36% (8 van de 22) het jaar 2011, en bij 5% (1 van de 22) het jaar 2012.

*** Voor alle G37 gemeenten in de steekproef geldt dat de *midterm review* het jaar 2013 betreft.

**** Vormt geen onderdeel van de bestuursafspraken.

Op basis van tabel 4.5 kan het volgende worden opgemerkt:

- de mate waarin gemeenten met vve-instellingen afspraken maken over de interne kwaliteitszorg, is de afgelopen jaren verbeterd. Toch zijn er veel gemeenten waar deze afspraken in 2014 nog ontbreken (46% van de G37);
- wat betreft systematische evaluatie en verbetering geldt dat de G37 vooruitgang heeft geboekt ten opzichte van 2011, wel blijft dit voor sommige gemeenten een aandachtspunt;
- op het gebied van ouderbetrokkenheid hebben de G37 gemeenten vooruitgang geboekt. Voor ongeveer de helft van de gemeenten ontbreekt gericht ouderbeleid. Ten opzichte van de vorige me-

ting is het aantal gemeenten binnen de G37 dat voldoende scoort op het onderdeel ‘resultaatafspraken’ sterk gestegen. Gemeenten die een ‘voorbeeld voor anderen’ zijn, hebben naast afspraken over resultaten van vroegschoolse educatie ook afspraken gemaakt over voorschoolse educatie;
- aan gemeenten wordt de minimale eis gesteld afspraken te maken met voorschoolse instellingen en schoolbesturen over de overdracht van kindgegevens van de voor- naar de vroegschool. Gemeenten moeten zorgen voor een warme overdracht van kinderen om continuïteit te waarborgen. In 2011 was dit voor 60 procent van de G37 gemeenten een verbeterpunt. In 2014 gaat het nog maar om 5 procent van de gemeenten.

verhoging kwaliteit

De kwaliteit van vve in de G37 gemeenten is verbeterd in 2014 ten opzichte van 2011. Gemeenten laten verbetering zien op elk van de geformuleerde bestuurlijke ambities.

Met de G37 is afgesproken dat het taalniveau van pedagogisch medewerkers op vve-locaties omhoog moet. In de G37 gemeenten zijn in 2014 circa 7.000 pedagogisch medewerkers getoetst. Van deze groep had 65% het gewenste taalniveau (3F). Een van de doelstellingen voor 2015 (zoals vastgelegd in het bestuursakkoord) is om dit percentage tot 90% te brengen. Voor de G37 is hier nog een verbeterslag te maken.

Het aantal hbo-functionerende medewerkers op vve-locaties in de G37 is daarnaast flink gestegen. In 2014 is in totaal 684 fte door een hbo’er ingevuld, waarmee de G37 gemeenten hard op weg zijn het streefgetal voor 2015 (780 fte) te halen. Hbo’ers worden door gemeenten vooral ingezet voor het coachen van pedagogisch medewerkers op voorscholen.

4.3.2 Schakelklassen en zomerscholen

Schakelklassen, zomerscholen en andere voorzieningen voor verlengde onderwijstijd kunnen worden ingezet om taalachterstanden te bestrijden.[34]

schakelklassen en zomerscholen G37[35]

De situatie in de G37 is weergegeven in tabel 4.6. Wat betreft het aantal schakelklassen en zomerscholen in de G37 is sprake van een flinke uitbreiding. Het aantal schakelklassen is in de periode 2011-2014 bijna verdubbeld en het aantal zomerscholen is zeven keer zo groot geworden. Voor beide geldt dat het streefcijfer voor 2015 bijna is gerealiseerd.

Tabel 4.6: Zomerscholen en schakelklassen G37

Aantal	*Streefaantal 2015*	*G37: bestandsopname*	*% 2015*	*G37: midterm review*	*% 2015*
Schakelklassen	1.380	525	38%	1.011	73%
Zomerscholen	220	30	14%	214	97%

schakelklassen en zomerscholen niet-G37

Beleidsmedewerkers van de niet-G37 gemeenten is expliciet gevraagd of de gemeente doelen heeft geformuleerd voor schakelklassen, zomerscholen en/of andere vormen van verlengde onderwijstijd en zo

34 De nota van toelichting bij de wet Oke geeft aan dat de middelen uit de specifieke uitkering ook besteed kunnen worden aan andere activiteiten ter bevordering van de beheersing van de Nederlandse taal in het kader van artikel 165 WPO, zoals schakelklassen.

35 Voor de G37 gemeenten geldt dat schakelklassen en zomerscholen ook deel uitmaken van de bestuurlijke afspraken (zie paragraaf 4.3.1).

ja, welke doelen dat zijn en of deze zijn gerealiseerd. Van de niet-G37 gemeenten in de steekproef heeft 86% (24 van de 28 gemeenten) de vraag beantwoord. Van deze groep zegt 38% (9 gemeenten) doelen voor schakelklassen te hebben geformuleerd. Geen van de gemeenten zegt doelen te hebben geformuleerd voor andere vormen van verlengde onderwijstijd.

Naast meer algemeen geformuleerde doelen hebben enkele gemeenten meer specifieke doelen:

- met intensief taalonderwijs aan neveninstromers zorgen voor betere doorstroming in het primair onderwijs en integratie in het regulier primair onderwijs;
- met intensieve taallessen ervoor zorgen dat kinderen hun schoolloopbaan met meer gemak en zonder doubleren kunnen vervolgen in het regulier onderwijs. De schakelklas is bedoeld voor kinderen van zowel allochtone als autochtone afkomst die beperkt worden in hun functioneren door een belemmering in de Nederlandse taalontwikkeling, welke niet is ontstaan door een taalstoornis;
- leerlingen met een taalachterstand groter dan één jaar door intensief taalaanbod voldoende mogelijkheden geven voor het volgen van onderwijs in de groepen 3 t/m 8;
- leerlingen een extra taalimpuls aanbieden, zodat ze een bovengemiddelde vaardigheidsgroei op de taalonderdelen zullen behalen, in vergelijking tot een referentiegroep. Voor rekenen is de doelstelling dat leerlingen een gemiddelde score behalen in vergelijking tot dezelfde referentiegroep;
- het verminderen van taalachterstanden bij leerlingen door het aanbieden van een jaar lang extra intensief taalonderwijs in een aparte groep.

Alle gemeenten die doelen hebben geformuleerd geven desgevraagd aan dat de gestelde doelen in 2013 ook zijn behaald. Het aantal schakelklassen in deze gemeenten ligt tussen de één en de acht.

Slechts één gemeente in de steekproef geeft, in het kader van het onderwijsachterstandenbeleid aan, een doel te hebben geformuleerd voor zomerscholen. Dit doel luidt: “Onderpresteren bij leerlingen tegengaan door meer onderwijstijd te bieden aan bovenbouwleerlingen in het basisonderwijs die meer tijd nodig hebben om achterstanden in te halen.” De betreffende gemeente, met één zomerschool, heeft aangegeven dat dit doel is behaald.

4.3.3 Gemengde groepen

De wettelijke norm voor de omvang van een peutergroep is maximaal 16 kinderen. Dit betekent dat ook een vve groep uit maximaal 16 peuters kan bestaan.[36] In de praktijk zijn de groepen echter niet altijd volledig bezet met doelgroepkinderen, hetgeen ook gewenst kan zijn omdat doelgroepkinderen leren van niet-doelgroepkinderen en segregatie op deze manier mogelijk kan worden voorkomen. Voor het mogelijk maken van gemengde groepen zijn in het kader van de Wet Oke middelen beschikbaar gesteld aan gemeenten (32 miljoen euro[37]). Zoals in hoofdstuk 3 is aangegeven hebben we gevraagd het onderdeel gemengde groepen nader financieel te specificeren. Dit blijkt niet altijd mogelijk omdat dit onderdeel uitmaakt van bredere geldstromen.

Om toch een beeld te krijgen van het doelbereik is aan alle gemeenten in de steekproef gevraagd of zij een beleidsvisie hebben ontwikkeld op het mogelijk maken van gemengde groepen. Bij 84 procent van alle gemeenten is dit het geval (binnen de G37 ligt dit percentage nog hoger). Doorgaans hebben gemeenten de beleidsvisie ook toegepast. In veel gevallen heeft deze visie betrekking op een streefverhouding

36 Er zijn echter situaties waarin, vanwege de omvang van het lokaal, minder dan 16 kinderen kunnen worden opgevangen.

37 Deel van dit bedrag is bedoeld voor intensivering van de toeleiding.

van doelgroep- en niet-doelgroep kinderen op een vve-groep.[38] Streefcijfers lopen uiteen van 30% tot 75% doelgroepkinderen op een groep. Ook hanteren sommige gemeenten streefaantallen in plaats van percentages (bv minimaal 5 doelgroepkinderen op een groep).

De wijze waarop gemeenten de streefverhouding proberen te realiseren verschilt per gemeente. Doelgroepkinderen krijgen meestal voorrang bij plaatsing en bij financiering. Dit betekent dat een instelling een hoger budget ontvangt, wanneer het percentage doelgroepkinderen hoger is. Ook wordt van ouders van doelgroepkinderen vaak een lagere bijdrage gevraagd.

Meerdere gemeenten geven aan gemengde groepen te realiseren door het stimuleren van integraal peuterspeelzaalwerk; doelgroepkinderen en andere kinderen bezoeken samen de integrale peuterspeelzaalgroep met een vve-programma, waarbij de doelgroepkinderen gemiddeld meer dagdelen per week aanwezig zijn dan de niet-doelgroepkinderen binnen dezelfde groep.

Vergelijkbaar is het streven van gemeenten naar de ontwikkeling van integrale kindcentra, waarin altijd gemengde groepen worden gevormd. Overigens kiezen steeds meer gemeenten er voor het peuterspeelzaalwerk te integreren met de kinderopvang.

"De kinderopvang wordt verantwoordelijk voor de gehele voorschoolse periode (opvang, peuterwerk en voorschoolse educatie). Door de harmonisatie wil de gemeente breed toegankelijke voorschoolse voorzieningen aan kunnen bieden waarbinnen kwalitatief hoogwaardige vve gegeven wordt. Uitgangspunten van de harmonisatie zijn: maximaal bereik van alle kinderen met (taal)achterstanden; geen segregatie, maar gezamenlijke voorzieningen voor peuters met, en peuters zonder, achterstanden"[39]

Gemeenten met een beleidsvisie voor gemengde groepen geven nagenoeg allemaal aan dat doelgroepkinderen altijd geplaatst kunnen worden. Slechts één gemeente zegt een aantal doelgroepkinderen niet te hebben kunnen plaatsen als gevolg van het streven naar gemengde groepen.

4.3.4 Ouderbijdrage voorschoolse educatie

OCW heeft in totaal 20 miljoen euro beschikbaar gesteld voor het subsidiëren van bijdragen die van ouders gevraagd worden voor de uitvoering van vve. Belangrijk is dat een bijdrage geen belemmering mag zijn voor vve. Via de beleidsinhoudelijke enquête is aan alle gemeenten gevraagd of zij ouders om een bijdrage vragen in de kosten van vve. Van alle gemeenten in de steekproef geeft 62% aan altijd een ouderbijdrage te vragen (binnen de G37 is dit 71%, niet-G37 54%).

In de meeste gevallen waarin een ouderbijdrage wordt gevraagd, is deze lager dan de bijdrage die van ouders gevraagd wordt in de kosten voor kinderopvang. Eén gemeente geeft aan de rijksregeling uit 2009 te volgen, waarin werd gesteld dat de ouderbijdrage maximaal 12 euro per maand mocht zijn. Deze gemeente kiest er bewust voor om de ouderbijdrage laag te houden zodat voorkomen wordt dat ouders hun kinderen niet aan peuterwerk deel kunnen laten nemen.

---

38 De doelgroepdefinitie die een gemeente hanteert is van invloed op het realiseren van deze streefverhouding; hoe breder de doelgroepdefinitie, hoe hoger in dezelfde gemeente het percentage doelgroepkinderen op een groep zal zijn. Tegelijkertijd impliceert een brede definitie automatisch dat binnen de doelgroep meer variatie ontstaat. De doelgroep is dan als het ware van zichzelf 'gemengd'.

39 Citaat gemeente.

4.3.5 Sturingsmogelijkheden in de uitvoering

doorzettingsmacht

Artikel 168 WPO luidt: *"Indien niet binnen een redelijke termijn met alle partijen, bedoeld in artikel 167, tweede lid, afspraken als bedoeld in artikel 167, eerste lid, zijn gemaakt, kunnen burgemeester en wethouders de werkingssfeer van de gemaakte afspraken, voor zover noodzakelijk voor een samenhangend onderwijsachterstandenbeleid, uitbreiden naar de partijen, bedoeld in artikel 167, tweede lid, waarmee geen afspraken zijn gemaakt."*

De toekenning van 'doorzettingsmacht' aan gemeenten stelt gemeenten in staat samenwerkingsafspraken met alle betrokken partijen eenzijdig vast te stellen als zij daar in onderling overleg niet uitkomen. Op basis van het onderzoek constateren we dat, sinds de inwerkingtreding van de wet Oke, slechts één steekproefgemeente gebruik heeft gemaakt van deze bevoegdheid. Deze gemeente heeft doorzettingsmacht gebruikt in het kader van warme overdracht van kinderen.

handhavingstaak

Gemeenten zijn, volgens de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen, verantwoordelijk voor de handhaving van en het toezicht op de kwaliteit van de kinderopvang. Voor peuterspeelzalen en kinderdagverblijven die vve aanbieden geldt dat de gemeente niet alleen via de GGD, maar ook via de andere toezichthouder, de inspectie, signalen kan krijgen dat de kwaliteit van vve op een specifieke locatie tekortschiet. Handhaving geschiedt echter alleen op basis van het handhavingsadvies van de GGD (wel of niet handhaven).

Uit de beleidsinhoudelijke vragenlijst bleek dat er bij twee derde van de steekproefgemeenten in de periode 2010-2014 een tekortkoming is geconstateerd in de kwaliteit van een vve-locatie. Deze gemeenten geven aan gehandhaafd te hebben door middel van een schriftelijke aanwijzing. Hierin wordt opgenomen wat van de instelling wordt verwacht en binnen welke termijn de tekortkoming moet zijn verholpen.

4.4 Resumerend

In het onderzoek is gekeken naar (wettelijke) taken en bestuurlijke afspraken (bovenwettelijk).

wettelijke verantwoordelijkheden (G37 en niet-G37)

De G37 gemeenten in de steekproef hebben de afgelopen jaren een positieve ontwikkeling doorgemaakt, en voeren hun wettelijke taken inmiddels naar behoren uit:

- minstens 90% van de gemeenten scoort een voldoende (op basis van vier van de vijf kernindicatoren bereik, doelgroepdefinitie, toeleiding en doorgaande lijn);
- aandachtspunt vormt nog wel het maken van afspraken over het resultaat van vve: 'slechts' driekwart van de G37 gemeenten scoort hierop een voldoende;
- als bij de niet-G37 gemeenten een verbeterpunt is benoemd op de kernindicatoren geeft ruim de helft van de gemeenten aan dat dit verbeterpunt inmiddels succesvol is opgepakt;

bestuursafspraken (bovenwettelijke verantwoordelijkheden)

Een vergelijkbare positieve ontwikkeling zien we bij de bestuursafspraken:

- het aantal schakelklassen is in de periode 2011-2014 bijna verdubbeld en het aantal zomerscholen is zeven keer zo groot geworden;
- 84% van alle gemeenten heeft een beleidsvisie op gemengde groepen. Binnen de G37 ligt dat percentage nog hoger. Doorgaans hebben gemeenten de beleidsvisie ook toegepast;
- van alle gemeenten in de steekproef geeft 62% aan altijd een ouderbijdrage te vragen (binnen de G37 is dit zelfs 71%). In de meeste gevallen waarin een ouderbijdrage wordt gevraagd, is deze lager dan de bijdrage die van ouders gevraagd wordt in de kosten voor kinderopvang.

Gemeenten laten verbetering zien op elk van de geformuleerde (bestuurlijke) ambities. Ondanks deze vooruitgang, valt op enkele onderdelen nog winst te behalen. Met name onder de niet-G37 gemeenten is er nog steeds een substantieel percentage (een kwart tot een derde) met (wenselijke of noodzakelijke) verbeterpunten op de vijf kernindicatoren.

5 Verschillen tussen gemeenten

5.1 Inleiding

Aansluitend op het hiervoor geschetste beeld in hoofdstuk 3 en 4 wordt in dit hoofdstuk nader ingezoomd op geconstateerde verschillen tussen gemeenten. Met behulp van een verdiepende analyse is getracht meer zicht te krijgen op relevante patronen bij gemeenten met onderbenutting. Daarnaast is verkend wat de mogelijke financiële effecten zijn van toekomstige autonome ontwikkelingen. Hiermee wordt een bijdrage geleverd aan de bestuurlijke behoefte aan aanknopingspunten voor een goede toekomstige financiële regeling voor het onderwijsachterstandenbeleid, mede in relatie tot de doelen van de wet Oke.

Achtereenvolgens belichten we:

- kenmerken van gemeenten met onderbenutting (paragraaf 5.2);
- mogelijke financiële effecten van autonome ontwikkelingen (paragraaf 5.3);
- de verdeling van de specifieke uitkering in relatie tot gemeentelijke bestedingen (paragraaf 5.4).

We sluiten het hoofdstuk af met een resumé van de belangrijkste bevindingen.

5.2 Kenmerken van gemeenten met onderbenutting

Zoals in hoofdstuk 3 is geconstateerd, is er bij een aantal responsgemeenten sprake van onderbenutting in de onderzochte periode. Bij ruim de helft van de gemeenten gold dat voor (tenminste) twee achtereenvolgende jaren. Om te bezien waar zich dit voordoet, zijn voor deze groep in onderstaande tabel gegevens samengebracht die voor verschillende typen gemeenten inzicht geven in de onderbenutting van de specifieke uitkering in relatie tot (de kwaliteit van) de implementatie van wettelijke taken. Er wordt onderscheid gemaakt naar:

- gemeentegrootte (aantal inwoners);
- enkele specifieke groepen gemeenten: G37, niet-G37, en kleine gemeenten met meer kernen;
- relatieve omvang van de potentiële doelgroep (aantal gewichtenleerlingen);
- mate van stedelijkheid (omgevingsadressendichtheid);
- sociale structuur (aantal huishoudens met laag inkomen).

Achtereenvolgens bevat de tabel in de kolommen:

1. het aantal responsgemeenten met tenminste twee jaar onderbenutting als percentage van de totale steekproef;
2. het aantal indicatoren waarvoor de Inspectie van het Onderwijs (IvO) het oordeel 1 (verbeterpunt met afspraak) of 2 (verbeterpunt) heeft gegeven als percentage van het totaal aantal kernindicatoren (doelgroepdefinitie, doelgroepbereik, toeleiding, doorlopende leerlijn en resultaten);
3. de autonome ontwikkeling van het aantal gewichtenleerlingen 2009-2013.

Tabel 5.1 Responsgemeenten met tenminste twee jaar onderbenutting: gemeenschappelijke kenmerken, mede in relatie tot kwaliteit van beleid en autonome ontwikkelingen

	1	2	3
Typen gemeenten	*%gemeenten in steekproef*	*%gemeenten met Inspectiescore 1 of 2*	*Autonome ontwikkeling aantal gewichtenleerlingen 2009-2013*
Responsgemeenten	56%	26%	-22%
0-35.000 inwoners	19%	67%	-18%
35-75.000 inwoners	58%	54%	-22%
75-150.000 inwoners	64%	6%	-16%
>150.000 inwoners	100%	11%	-22%
G37	82%	9%	-22%
niet-G37	36%	58%	-21%
klein en meerkernig	14%	40%	-30%
weinig gew. leerlingen	29%	36%	-25%
gemiddeld gew. leerlingen	61%	33%	-21%
veel gew. leerlingen	80%	17%	-22%
weinig stedelijk	25%	55%	-35%
gemiddeld stedelijk	63%	35%	-16%
sterk stedelijk	80%	8%	-22%
weinig lage inkomens	38%	48%	-26%
gemiddeld lage inkomens	55%	31%	-16%
veel lage inkomens	71%	13%	-23%

Uit de tabel worden afgeleid dat:

- bij ruim de helft van de gemeenten er is sprake van langdurige onderbenutting (kolom 1): dit betreft met name grotere, meer stedelijke gemeenten en met een relatief grotere potentiële doelgroep;
- (middel)kleine gemeenten met langdurige onderbenutting meer verbeterpunten vanuit de inspectierapporten hebben dan grotere gemeenten met langdurige onderbenutting (kolom 2). Dit hangt samen met het peilmoment en is conform de bevindingen in hoofdstuk 4;
- de onderbenutting niet eenduidig samenhangt met de feitelijke ontwikkeling van de potentiële doelgroep (kolom 3). Een reden van onderbenutting zou gelegen kunnen zijn in een bovengemiddelde daling van het aantal gewichtenleerlingen. Voor zover hiervan sprake is, lijkt dit zich met name voor te doen bij enkele weinig stedelijke gemeenten met langdurige onderbenutting (ongeveer een kwart van weinig stedelijke gemeenten in de steekproef): daar is een bovengemiddelde daling (-35% ten opzichte van -22%) opgetreden.

5.3 Mogelijke financiële effecten van autonome ontwikkelingen

(autonome) ontwikkelingen 2009-2013

De periode 2009-2013 laat een duidelijke (autonome) ontwikkeling zien in de omvang van de potentiële doelgroep, zoals geïndiceerd in het aantal gewichtenleerlingen. Landelijk is dit aantal met circa 20% afgenomen.[40] Gegeven dat het aantal basisschoolleerlingen in dezelfde periode met slechts 5% is afgenomen, hangt deze daling maar beperkt samen met natuurlijk bevolkingsverloop. Het duidt vooral op een tendens dat het gemiddelde opleidingsniveau van ouders geleidelijk is toegenomen.[41] Deze tendens doet zich echter niet bij alle Nederlandse gemeenten in dezelfde mate voor. Zo heeft zich bij ongeveer een

40 In de eigenlijke verdeelmaatstaf (schoolgewichten) is de daling nog groter: ongeveer een kwart.

41 Een deel van het effect kan mogelijk nog samenhangen met de herziening van de gewichtenregeling, waardoor cijfers niet voor de gehele periode vergelijkbaar zijn.

zesde van de gemeenten (vooral (middel)kleine) nog een *groei* van het aantal gewichtenleerlingen voorgedaan. Daartegenover is bij ongeveer een derde van de gemeenten een duidelijk *boven*gemiddelde afname zichtbaar.

Tegelijkertijd wijst het onderzoek (zie hoofdstuk 4) uit dat veel gemeenten hun onderwijsachterstanden-beleid inmiddels op een bredere doelgroep richten dan wordt geïndiceerd door het aantal gewichtenleer-lingen. Dit roept de vraag op of de huidige verdeelmaatstaf (schoolgewichten) voor de toekomst nog een voldoende representatieve basis vormt voor de verdeling. Voor een antwoord op deze vraag is het van belang zicht te hebben op de mogelijke financiële effecten van toekomstige autonome ontwikkelingen.

mogelijke financiële effecten toekomstige autonome ontwikkelingen: alle gemeenten

Om inzicht te geven in de mogelijke effecten van zulke ontwikkelingen op de specifieke uitkering zijn in onderstaande tabel gegevens van alle Nederlandse gemeenten samengebracht voor verschillende typen gemeenten. Achtereenvolgens bevat de tabel in de kolommen:

1. de feitelijke specifieke uitkering 2014 op basis van schoolgewichten 2009 per gemeente;
2. een geactualiseerde specifieke uitkering 2014: gebaseerd op de actuele schoolgewichten 2013;
3. het verschil met de feitelijke specifieke uitkering 2014 (2 minus 1);
4. een geactualiseerde specifieke uitkering 2014 zonder drempel: indien deze zou zijn gebaseerd op de actuele aantallen gewichtenleerlingen 2013;
5. het verschil met de verdeling 2014 op basis van actuele schoolgewichten 2013 (4 minus 2);

6a. de specifieke uitkering 2020 in variant A: de schoolgewichten 2013 per gemeente vermenigvuldigd met de prognose van het aantal kinderen in de leeftijd 0-5 jaar voor de periode 2014-2020;

6b. de specifieke uitkering 2020 in variant B: de schoolgewichten 2013 per gemeente vermenigvuldigd met de gemiddelde autonome ontwikkeling in de periode 2009-2014;

7a. het effect van de autonome ontwikkeling 2014-2020: het verschil tussen de specifieke uitkering 2020 variant A en de feitelijke specifieke uitkering 2014 (6a minus 1);

7b. het effect van de autonome ontwikkeling 2014-2020: het verschil tussen de specifieke uitkering 2020 variant B en de feitelijke specifieke uitkering 2014 (6b minus 1).

Tabel 5.2 Financiële effecten autonome ontwikkeling specifieke uitkering 2014-2020 (in miljoenen euro's, *alle Nederlandse gemeenten*)

Typen gemeenten	1 SU 2014 o.b.v. sch.gew 2009	2 SU 2014 o.b.v. sch.gew 2013	3* Ver-schil t.o.v. 1	4 SU 2014 o.b.v. gew.ll 2013	5** Ver-schil t.o.v. 2	6a SU 2020 variant A	6b SU 2020 variant B	7a*** Effect variant A	7b*** Effect variant B
Alle gemeenten	361	361	0	361	0	361	361	0	0
0-35.000 inwoners	24	26	2	69	43	29	39	5	15
35-75.000 inwoners	46	51	5	70	19	56	63	10	17
75-150.000 inwoners	75	75	0	78	4	74	72	-1	-3
>150.000 inwoners	216	209	-7	143	-66	202	187	-13	-29
G37	287	279	-8	215	-64	270	253	-16	-34
niet-G37	74	82	8	146	64	90	108	16	34
klein en meerkernig	9	11	2	33	22	12	19	3	10
weinig gew.leerlingen	25	24	-1	56	32	25	28	0	3
gemiddeld gew.leerlingen	75	77	2	104	27	81	85	6	10
veel gew.leerlingen	261	260	-1	201	-59	256	248	-6	-13
weinig stedelijk	25	29	4	77	48	31	42	6	17
gemiddeld stedelijk	75	79	4	102	23	82	87	7	12
sterk stedelijk	261	253	-7	182	-72	248	232	-13	-29
weinig lage inkomens	27	28	2	77	48	31	37	4	11
gemiddeld lage inkomens	92	99	7	107	8	102	111	10	18
veel lage inkomens	242	233	-8	177	-57	227	213	-14	-29

* +/- = uitgekeerde SU (kolom 1) is lager/hoger dan het bedrag dat past bij actuele autonome ontwikkelingen (kolom 2).

** +/- = SU zonder drempel (kolom 4) is lager/hoger dan het bedrag van een geactualiseerde SU (kolom 2).

*** +/- = toekomstige autonome ontwikkelingen zouden meer/minder SU kunnen opleveren ten opzichte van huidige SU (kolom 1).

Uit dit overzicht kan worden afgeleid dat:

- de specifieke uitkering 2014 (kolom 1) voor uiteenlopende typen gemeenten duidelijk afwijkt van het bedrag dat aansluit op het actuele niveau van de schoolgewichten (kolom 2):
  - omvang: (middel)kleine gemeenten zouden meer specifieke uitkering ontvangen en grote gemeenten minder. Voor kleine gemeenten met meer kernen geldt grosso modo hetzelfde als voor andere kleine gemeenten;
  - stedelijkheid: gemeenten met weinig/gemiddelde stedelijkheid zouden meer specifieke uitkering ontvangen en sterk stedelijke gemeenten minder;
  - sociale structuur: gemeenten met veel lage inkomens zouden minder specifieke uitkering ontvangen en andere gemeenten meer;
  - in vergelijking met de overige gemeenten zouden ook de G37-gemeenten gezamenlijk minder specifieke uitkering ontvangen;
- als de verdeling zou worden gebaseerd op het aantal gewichtenleerlingen (zonder de drempel die van toepassing is in de huidige verdeelmaatstaf) zou dit beeld nog sterker worden (kolom 5). Met name kleinere, weinig stedelijke gemeenten en gemeenten met weinig gewichtenleerlingen zouden meer middelen uit de SU krijgen. Daarnaast neemt het aantal kleinere gemeenten (met ruim een tiende) toe die aanspraak gaan maken op een specifieke uitkering;
- toekomstige autonome ontwikkelingen (kolom 7a/b) kunnen een effect sorteren dat in omvang de geconstateerde verschillen in startsituatie (zoals weergegeven in kolom 3) vergroot.

5.4 Verdeling specifieke uitkering in relatie tot bestedingen

cijfermatige bevindingen

Om na te gaan hoe de geschetste financiële effecten van autonome ontwikkelingen op de verdeling van de specifieke uitkering zich verhouden tot de bestedingen van responsgemeenten zijn in de kolommen van onderstaande tabel de volgende gegevens per gewichtenleerling opgenomen:

1. de bestedingen 2014 per gewichtenleerling van de responsgemeenten;
2. de feitelijke specifieke uitkering 2014 per gewichtenleerling (op basis van schoolgewichten 2009) voor deze gemeenten;
3. het deel van de bestedingen dat wordt gedekt uit de specifieke uitkering 2014;
4. het verschil in startsituatie: de feitelijke specifieke uitkering 2014 versus de specifieke uitkering indien deze zou zijn gebaseerd op actuele schoolgewichten 2013 (effect ten opzichte van kolom 4);
5. het verschil tussen de specifieke uitkering 2014 op actuele schoolgewichten en de uitkering indien deze zou zijn gebaseerd op actuele gewichtenleerlingen (zonder drempel) (aanvullend effect ten opzichte van kolom 4);
6. het verschil tussen de specifieke uitkering 2020 variant A en de feitelijke specifieke uitkering 2014 (conform kolom 7a in tabel 5.2).

Tabel 5.3 Autonome ontwikkelingen en verdeling specifieke uitkering in relatie tot bestedingen 2014 (euro per gewichtenleerling, *responsgemeenten*)

Typen gemeenten	*1* *Besteding 2014 per gew.ll*	*2* *Feitelijke SU 2014 per gew.ll*	*3* *SU als% besteding 2014*	*4** *Effect SU o.b.v. schoolgew 2013 per gew.ll*	*5** *Aanvullend effect SU o.b.v. gew.ll 2013 per gew.ll*	*6* *Effect autonome ontwikkeling 2014-2020: Variant A per gew.ll*
Alle responsgemeenten	3.279	2.776	85%	-73	-668	-157
0-35.000 inwoners	949	588	62%	207	734	288
35-75.000 inwoners	1.119	989	88%	-5	438	86
75-150.000 inwoners	2.641	2.192	83%	-53	57	-161
>150.000 inwoners	3.725	3.172	85%	-97	-1.000	-198
G37	3.519	2.986	85%	-89	-799	-191
niet-G37	1.057	841	80%	73	547	160
klein en meerkernig	803	498	62%	-13	912	28
weinig gew.leerlingen	2.011	1.270	63%	-145	711	-191
gemiddeld gew.leerlingen	2.155	1.825	85%	-44	191	-28
veel gew.leerlingen	3.734	3.204	86%	-75	-1.055	-192
weinig stedelijk	842	642	76%	53	699	113
gemiddeld stedelijk	1.923	1.590	83%	39	435	23
sterk stedelijk	3.742	3.182	85%	-107	-1.006	-215
weinig lage inkomens	1.468	1.104	75%	-29	797	31
gemiddeld lage inkomens	2.763	2.253	82%	60	-270	37
veel lage inkomens	3.605	3.091	86%	-116	-926	-231

* Toelichting: -/+ = uitgekeerde SU (kolom 2) is lager/hoger dan het bedrag dat past bij actuele autonome ontwikkelingen (met/zonder drempel).

De tabel laat zien dat, in vergelijking met andere gemeenten, de kleinere gemeenten in 2014 meer besteden dan hun feitelijke specifieke uitkering (kolom 1 versus 2). Zij hebben (ruim 200 euro per gewichtenleerling) minder specifieke middelen ontvangen dan het niveau waartoe de autonome ontwikkeling van de doelgroep aanleiding geeft (kolom 4), zeker indien er geen drempel zou zijn toegepast (kolom 5). Wanneer er een bijstelling plaatsvindt op basis van autonome ontwikkelingen in de komende jaren zal

dit leiden tot hogere specifieke uitkering voor deze groep gemeenten (kolom 6). In mindere mate geldt dit beeld voor alle weinig stedelijke gemeenten en de niet-G37 gemeenten als geheel.

Op de grootste, sterk stedelijke gemeenten, gemeenten met veel gewichtenleerlingen, gemeenten met veel lage inkomens en de G37 is grosso modo een spiegelbeeldige situatie van toepassing.

5.5 Resumerend

Momenteel vindt de verdeling plaats op basis van een 'bevroren' stand van de schoolgewichten aan het begin van de uitkeringsperiode. Dit heeft als voordeel dat het gemeenten een bepaalde budgettaire zekerheid biedt. Tegelijkertijd leidt het er ook toe dat de verdeling van de uitkering uit de pas kan gaan lopen met de feitelijke ontwikkeling van de potentiële doelgroep. Gemeenten met een groeiende potentiele doelgroep ondervinden hiervan financieel nadeel. Dit is met name zichtbaar bij kleine, weinig stedelijke gemeenten met een relatief beperkte potentiële doelgroep.

Tegen deze achtergrond benoemen we vanuit de bevindingen een aantal aandachtspunten voor de verdeling in de nabije toekomst:

- in het licht van de (gewenste) verbreding van de doelgroep bij veel gemeenten (zie hoofdstuk 4) en gezien de afnemende aantallen gewichtenleerlingen is een belangrijke vraag in hoeverre 'schoolgewichten' nog een voldoende indicatie vormen van de relatieve omvang van de doelgroep (representativiteit). Ook door de beheerders van het gemeentefonds is gewezen op het risico dat deze maatstaf een te smalle basis wordt voor een adequate verdeling (groot bedrag per eenheid);
- de huidige verdeelmaatstaf bevat een drempel die nadelig uitpakt (middel)kleine gemeenten ten gunste van de grootste gemeenten (kolom 5). Gezien de bevinding dat de kleine gemeenten nu al nadeel ondervinden (door de 'bevriezing' van de verdeelmaatstaf: zie kolom 4) vormt dit een aandachtspunt. Mogelijk biedt een oplossing om niet een drempel per school, maar per gemeente te hanteren;
- een dynamisering (periodieke actualisering van eenheden) van de huidige maatstaf kan eraan bijdragen dat de verdeling in de nabije toekomst meebeweegt met autonome ontwikkelingen. Dit heeft als bijkomend voordeel dat een belangrijk deel van de huidige verschillen worden rechtgetrokken (kolom 4 versus kolom 6), zodat ook meer recht wordt gedaan aan de positie van de kleine gemeenten (zie voorgaand punt);
- er is sprake van toenemende vervlechting van het onderwijsachterstandenbeleid met (gemeentelijke bestedingen aan) aanpalende beleidsthema's binnen het jeugddomein (kinderopvang, onderwijs, jeugdhulp, e.d.). Nu het wettelijk beoogde aanbod/infrastructuur voor voorschoolse educatie –met inzet van de specifieke uitkering– grotendeels is gerealiseerd, rijst de vraag in hoeverre het wenselijk is om gemeenten meer ruimte te geven voor een integrale beleidsaanpak. De transities binnen het sociaal domein beogen immers wederzijdse kosten/baten-effecten van beleidsinzet op verschillende gemeentelijke deelterreinen te optimaliseren en daartoe wordt zoveel mogelijk gestreefd naar ontschotting van middelen. Een en ander vraagt niet alleen een daarop afgestemde monitoring van bestedingen, maar noopt ook tot nadere bezinning op de toekomstige omvang (welk deel specifiek?) en wijze van verdeling (bredere basis?) van deze middelen.

6 Conclusies

6.1 Inleiding

In dit slothoofdstuk worden de bevindingen uit de vorige hoofdstukken samengebracht. Met behulp hiervan geven we een antwoord op de zeven centrale onderzoeksvragen:

- besteding van de financiële middelen en onderbenutting;
- uitvoering van wettelijke taken;
- uitvoering van bovenwettelijke taken;
- gemengde groepen;
- ouderbijdrage voorschoolse educatie;
- sturingsmogelijkheden in de uitvoering van de (wettelijke) taak;
- financiële effecten bij ongewijzigd beleid.

6.2 Werkwijze

De bovenstaande onderzoeksvragen zijn op te delen in financiële - en beleidsinhoudelijke vragen. De financiële vragen zijn onderzocht door middel van een uitgavenanalyse van gemeenten (n=50). Hiertoe zijn van 50 gemeenten 'grootboeken' opgevraagd en geanalyseerd. Voor het onderzoek was het essentieel niet alleen te beschikken over financiële gegevens. Om die reden is ook gebruik gemaakt van:

- de bestandsopname van de Inspectie (afgerond eind 2012);
- de *midterm review* G37,
- kamerbrief over de voortgang van bestuurlijke afspraken (2014);

Deze informatie is aangevuld met een digitale vragenlijst onder de steekproefgemeenten. Met deze gegevens is een representatief beeld verkregen van bestedingen en beleidsinhoudelijke achtergronden. Dit biedt een voldoende basis voor de evaluatie van de specifieke uitkering gemeentelijk Onderwijsachterstanden.

6.2.1 Financiële bevindingen

De financiële vragen hebben met name betrekking op de besteding van de specifieke uitkering onderwijsachterstandenbeleid. Hierbij zijn verschillende deelvragen relevant:

- is sprake van onderbenutting?;
- hoeveel dragen gemeenten uit eigen middelen bij?;
- waaraan hebben gemeenten de specifieke uitkering besteed?;
- hebben gemeenten waar onder- of overbesteding plaatsvindt gemeenschappelijke kenmerken?

We bespreken nu kort per thema de belangrijkste conclusies.

onderbenutting

In totaal hebben de responsgemeenten in de jaren 2012, 2013 en 2014 circa 205 tot 290 miljoen euro per jaar uitgegeven aan onderwijsachterstandenbeleid. Gemiddeld komt dit neer op een bedrag in de orde van

grootte van circa 35 tot ruim 50 euro per inwoner (per jaar) of circa 2.300 tot 3.300 euro per gewichtenleerling.

Voor de dekking van deze bestedingen ontvingen de betrokken gemeenten uit de specifieke uitkering een bedrag van circa 225 à 245 miljoen euro ofwel circa 40 tot 45 euro per inwoner per jaar. Bij circa 40% van de steekproefgemeenten lijkt eind 2014 sprake van onderbenutting. Doordat gemeenten reserveringen doorschuiven kan pas een definitieve uitspraak over onderbenutting plaatsvinden na 2015 (mede op basis van rekening 2014 en 2015). Bij ongeveer een derde van de steekproefgemeenten is (tot en met 2014) in drie opeenvolgende jaren (2012, 2013 en 2014) geen sprake van onderbenutting

besteding van de middelen aan wettelijke en niet bovenwettelijke verantwoordelijkheden

De bestedingen van de responsgemeenten zijn overwegend structureel van aard. Het grootste deel (ongeveer 60% tot 75%) van de gemeentelijke bestedingen in de beschouwde periode hangt samen met het realiseren van voorzieningen voor voorschoolse educatie (inclusief uitbreiding van het aantal plaatsen). Uit verstrekte gegevens door een derde van deze gemeenten blijkt dat ongeveer een tiende van hun totale bestedingen een meer incidenteel karakter heeft. Hierbij kan worden gedacht aan activiteiten gericht op het vergroten van ouderbetrokkenheid, tijdelijk extra inzet van het programmateam primair onderwijs in verband met taalachterstanden, deelname aan schakelklassen door leerlingen uit asielzoekerscentra, en de aanschaf van een digitaal volgsysteem voor peuterspeelzalen en kinderopvang met bijbehorende instructie.

gemeenschappelijke kenmerken

Vooral kleine en middelgrote gemeenten, gemeenten met weinig gewichtenleerlingen, weinig stedelijke gemeenten en gemeenten met weinig/gemiddeld lage inkomens besteden in vergelijking met hun specifieke uitkering meer.

resumerend

De ontwikkeling van de bestedingen –met een stijging– in de periode 2012-2014 maakt zichtbaar dat het Rijksbeleid een duidelijke impuls heeft gegeven aan de financiële inzet van gemeenten op het gebied van onderwijsachterstandenbeleid. Op basis van verwachtingen voor de hele periode is de verwachting dat de gehele SU wordt besteed (met uitzondering van enkele individuele gemeenten).

6.2.2 Beleidsmatige bevindingen

We maken bij de bespreking van de bevindingen onderscheid tussen wettelijke en bovenwettelijke verantwoordelijkheden. Daarnaast besteden we specifiek aandacht aan gemengde groepen, ouderbijdrage en sturingsmogelijkheden. Dit is in aansluiting op de onderzoeksvragen die hierop betrekking hebben.

wettelijke taken (G37 en niet-G37)

De G37 gemeenten in de steekproef hebben de afgelopen jaren een positieve ontwikkeling doorgemaakt, en voeren hun wettelijke taken inmiddels naar behoren uit. Voor vier van de vijf kernindicatoren (bereik, doelgroepdefinitie, toeleiding en doorgaande lijn) varieert het percentage G37 gemeenten dat hier bij de *midterm review* minstens een voldoende op scoort tussen de 91 en de 100%.[42] Bij de vijfde kernindicator, het maken van afspraken over het resultaat van vve, is het beeld iets minder positief: ‘slechts’ driekwart van de G37 gemeenten scoort hierop bij de *midterm review* een voldoende. Hoewel dit natuurlijk betekent

[42] Bij de bestandsopname varieerde dit percentage tussen de 33 en 82%.

dat de Inspectie het voor een kwart van de gemeenten wenselijk acht dat er betere of meer resultaatafspraken worden gemaakt, is hierbij tegelijkertijd wel sprake van een aanzienlijke verbetering ten opzichte van de situatie bij de bestandsopname.

Op basis van de inspectieoordelen ten tijde van de bestandsopname en de zelfevaluatie van gemeenten over de huidige situatie, kan worden gesteld dat er ook bij de niet-G37 gemeenten in de steekproef sprake is van verbeteringen in de uitvoering van de wettelijke taken. In de gevallen waarin de Inspectie –ten tijde van de bestandsopname- bij een niet-G37 gemeente een verbeterpunt heeft benoemd op de kernindicatoren bereik, toeleiding, doorgaande lijn of resultaatafspraken, geeft ruim de helft van de gemeenten aan dat dit verbeterpunt inmiddels succesvol is opgepakt. Bij verbeterpunten op de kernindicator doelgroepdefinitie geeft zelfs een grote meerderheid van de niet-G37 gemeenten aan dat er sprake is van een succesvolle aanpak.[43] Of de uitvoering van de wettelijke taken hiermee als voldoende kan worden beschouwd, valt echter te betwijfelen. Er is namelijk nog steeds sprake van een substantieel percentage niet-G37 gemeenten (een kwart tot een derde), waarbij sprake is van verbeterpunten op de vijf kernindicatoren.

schakelklassen en zomerscholen

Het aantal schakelklassen is in de periode 2011-2014 bijna verdubbeld en het aantal zomerscholen is zeven keer zo groot geworden. Voor beide geldt dat de doelstelling voor 2015 bijna is gerealiseerd.

Behalve een uitbreiding van het aantal vve-plaatsen, is ook sprake van verbeterde toeleiding van doelgroepkinderen naar deze plaatsen.

gemengde groepen

Ongeveer 84% van alle gemeenten heeft een beleidsvisie op gemengde groepen. Binnen de G37 gaat het zelfs om vrijwel alle gemeenten. Doorgaans hebben gemeenten de beleidsvisie ook toegepast. In veel gevallen heeft deze visie betrekking op een streefverhouding van doelgroep- en niet-doelgroep kinderen op een vve-groep. Streefcijfers lopen uiteen van 30% tot 75% doelgroepkinderen op een groep. Ook hanteren sommige gemeenten streefaantallen in plaats van percentages (bijvoorbeeld minimaal 5 doelgroepkinderen op een groep).

Over de exacte inzet van extra middelen (32 miljoen euro in het kader van de wet Oke) kunnen we geen uitspraken doen omdat deze niet als zodanig worden geoormerkt.

ouderbijdrage

Van alle gemeenten in de steekproef geeft 62% aan altijd een ouderbijdrage te vragen (binnen de G37 is dit 71%, bij de overige gemeenten 54%). In de meeste gevallen waarin een ouderbijdrage wordt gevraagd, is deze lager dan de bijdrage die van ouders gevraagd wordt in de kosten voor kinderopvang.

Over de inzet van extra middelen in dit kader (20 miljoen euro in het kader van de wet Oke) kunnen we geen uitspraken doen omdat deze niet als zodanig worden geoormerkt.

handhavingstaak

Tweederde van de gemeenten (veelal de GGD) heeft in de periode 2010-2014 een tekortkoming geconstateerd in de kwaliteit van een vve-locatie. Betreffende gemeenten geven aan gehandhaafd te hebben door middel van een schriftelijke aanwijzing. Hierin wordt opgenomen wat van de instelling wordt verwacht

---

43 Het gaat hier om niet-G37 gemeenten die verbeterpunten hadden op een of meer van de kernindicatoren _en_ de beleidsinhoudelijke vragenlijst hebben ingevuld.

en binnen welke termijn de tekortkoming moet zijn verholpen. Een paar gemeenten geven aan dat zij de GGD opdracht geven om na de afgesproken termijn een herinspectie uit te voeren.

resumerend

Gemeenten laten verbetering zien op elk van de geformuleerde bestuurlijke ambities. Ondanks deze vooruitgang, valt op enkele onderdelen nog winst te behalen.

De financiële impuls is beleidsmatig opgepakt en dit komt tot uiting in de beoordeling van de inspectie voor bijvoorbeeld de G37 (*midterm review*) en de vergelijking met de bestandsopname (tot 2012) en indien van toepassing de zelfevaluatie voor de niet-G37.

6.2.3 Financiële effecten bij ongewijzigd beleid

In de afgelopen jaren is het 'schoolgewicht' als verdeelmaatstaf van de middelen gebruikt. Deze maatstaf geeft een indicatie van het aantal kinderen met (een risico op) taalachterstand (de zogenaamde 'gewichtenleerlingen'). Om gemeenten over een langere periode budgettaire zekerheid te geven is de afgelopen jaren er voor gekozen de verdeelmaatstaf te bevriezen (stand 2009). Een stijging of daling (binnen één gemeente) van leerlingen met taalachterstand heeft in de afgelopen jaren niet geleid tot meer dan wel minder budget uit de specifieke uitkering. Als de verdeling zou zijn afgestemd op het actuele niveau van de schoolgewichten dan zouden (gemiddeld genomen in 2014) (middel)kleine gemeenten, gemeenten met weinig gewichtenleerlingen en gemeenten met een geringe stedelijkheid meer middelen hebben ontvangen dan dat zij hebben gekregen op basis van de bevroren maatstaf.

Met de huidige maatstaf wordt onvoldoende recht gedaan aan kostenverschillen tussen gemeenten met leerlingen met (een risico op) taalachterstand. Uitgaande van een door OCW bepaald macrovolume[44] verdient de huidige bevroren maatstaf heroverweging omdat deze de dynamiek in de taalachterstanden problematiek onvoldoende volgt.[45] Oplossingen kunnen worden gezocht in het dynamiseren van de maatstaf, het aanpassen van de drempel (schoolgewicht) en/of het toevoegen van andere maatstaven die een (kosten) relatie hebben met de problematiek. Dit zou ook passen bij de ontwikkeling dat gemeenten een brede doelgroepdefinitie in de vve hanteren in combinatie met een integrale aanpak van achterstanden. De (taal)problematiek is breder dan tot uitdrukking komt in het aantal gewichtenleerlingen. De toekomstige verdeling zou meer op deze beleidsinhoudelijke verbreding kunnen worden afgestemd.

44 De omvang van het macrobudget valt buiten de onderzoeksopdracht.

45 Hierbij speelt de drempel in de maatstaf 'schoolgewichten' ook een rol.